

PTE Központi Könyvtár

KG 11

# Ph. D ÉRTEKEZÉS

**Dr. Horváth Sándor**

**Pécs, 1999**



P1/2T  
350-1  
H 91

# A MAGYAR ADÓRENDSZER, ADÓJOGALKOTÁS AZ EURÓPAI UNIÓHOZ CSATLAKOZÁS KÜSZÖBÉN

DR. HORVÁTH SÁNDOR  
JPTE ÁJK  
Közigazgatási Jogi Tanszék  
Pénzügyi Jogi Csoport  
Pécs, 1999

PTE Egyetemi Könyvtár



P000926652

X



## Tartalomjegyzék

|                                                                      | oldal         |
|----------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>I. Alapvetés</b>                                                  | <b>6</b>      |
| I.1. A mai magyar adórendszer előzményei                             | 6             |
| I.2. Államszerkezet és adórendszer                                   | 18            |
| I.3. Az adóigazgatás és szervei                                      | 20            |
| I.4. Az adóigazgatási eljárás és az államigazgatási eljárás viszonya | 24            |
| I.5. Adójog és magánjog                                              | 26            |
| I.6. Az adaptáció mechanizmusa                                       | 29            |
| I.7. Az adójog kodifikációja                                         | 30            |
| <br><b>II. Magyar jogalkotás, adójogalkotás, főadók</b>              | <br><b>31</b> |
| II.1. A jogszabályok                                                 | 33            |
| II.1.1. Az adójogszabályok                                           | 34            |
| II.1.2. Az adójogszabály hatálya                                     | 40            |
| II.1.2.1. A személyi jövedelemadó hatálya                            | 40            |
| II.1.2.2. A társasági adó hatálya                                    | 42            |
| II.1.2.3. Az általános forgalmi adó hatálya                          | 43            |
| II.1.2.4. A jövedéki adó hatálya                                     | 46            |
| II.1.2.5. A fogyasztási adó hatálya                                  | 47            |
| II.1.2.6. Az önkormányzat rendeletének hatálya                       | 47            |
| II.1.2.7. Az időbeli hatály                                          | 48            |
| II.1.3. Az adójogszabály kihirdetése                                 | 49            |
| II.1.4. Felhatalmazás végrehajtási jogszabály alkotására             | 51            |
| II.1.5. Nemzetközi szerződés                                         | 51            |
| II.2. A jogszabályok megalkotása                                     | 52            |
| II.3. Adójogalkotás - Bírósági gyakorlat - Alkotmánybíróság          | 56            |
| II.4. Felelősség a jogszabály előkészítéséért                        | 72            |
| II.4.1. A jogszabálytervezetek véleményezése                         | 73            |
| II.4.2. A jogalkotási eljárás                                        | 74            |
| II.4.3. A jogszabályok hatályosságának vizsgálata                    | 76            |
| II.4.4. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei                      | 78            |
| II.5. A jogalkotási program, fő adók                                 | 83            |
| II.5.1. Személyi jövedelemadó                                        | 84            |



|             |                                                                           |     |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| II.5.2.     | Társasági adó                                                             | 108 |
| II.5.3.     | Osztalékadó                                                               | 114 |
| II.5.4.     | Általános forgalmi adó                                                    | 120 |
| II.5.5.     | Jövedéki adó                                                              | 141 |
| II.5.6.     | Fogyasztási adó                                                           | 152 |
| <b>III.</b> | <b>Helyi adók, helyi adójogalkotás</b>                                    | 152 |
| III.1.      | A helyi adók általános jellemzői                                          | 158 |
| III.1.1.    | Az iparűzési adó jellegének átalakítása                                   | 161 |
| III.1.2.    | Az iparűzési adókötelezettségre vonatkozó szabályok változása             | 162 |
| III.1.3.    | Az állandó jelleggel végzett iparűzési tevékenység adókötelezettsége      | 163 |
| III.1.4.    | Az ideiglenes jellegű iparűzési tevékenység adókötelezettsége             | 165 |
| III.1.5.    | Az iparűzési adóalanyok körének pontosítása                               | 167 |
| III.1.6.    | Az iparűzési adó alapja                                                   | 167 |
| III.1.7.    | Az adóalap megosztási kötelezettség                                       | 171 |
| III.1.8.    | Az ideiglenes jellegű iparűzési tevékenység végzése utáni adóalap         | 172 |
| III.1.9.    | Az adó mértéke                                                            | 173 |
| III.2.      | Az adójogalkotás folyamata a helyi önkormányzatoknál. Helyi adórendeletek | 174 |
| III.3.      | A helyi adóztatás perspektívája                                           | 175 |
| III.3.1.    | Az önkormányzati forrás bővítése helyi adó változása nélkül               | 180 |
| III.3.2.    | Az önkormányzati forrás bővítése helyi adó változásával                   | 181 |
| <b>IV.</b>  | <b>Az Európai Unió és az adóharmonizáció</b>                              | 186 |
| IV.1.       | Bevezetés                                                                 | 186 |
| IV.2.       | Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása                            | 188 |
| IV.2.1.     | Politikai kritérium                                                       | 190 |
| IV.2.2.     | Gazdasági kritérium                                                       | 190 |
| IV.2.3.     | Tagsággal járó kötelezettségek vállalására való képesség                  | 192 |
| IV.2.4.     | A csatlakozási szándéknyilatkozat                                         | 194 |
| IV.3.       | Adórendszer                                                               | 194 |
| IV.3.1.     | Közvetlen adózás                                                          | 196 |
| IV.3.2.     | Közvetett adózás                                                          | 196 |

|          |                                                                                               |     |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV.4.    | Adóharmonizáció az Európai Unióban                                                            | 200 |
| IV.5.    | Az Európai Unió másodlagos joga az adózás terén                                               | 203 |
| IV.5.1.  | A fogyasztási/jövedéki különadók harmonizálása az EU-ban                                      | 203 |
| IV.5.2.  | Termelés, feldolgozás, raktározás, raktárközi forgalom, adó-visszatérítés, tárgyi mentességek | 208 |
| IV.5.3.  | A forgalmi adózás egységesítése                                                               | 210 |
| IV.5.4.  | A forgalmi adózás átmeneti rendszere                                                          | 220 |
| IV.5.5.  | A tőkeforgalom adózásának egységesítése                                                       | 224 |
| IV.5.6.  | Az akvizíciós adójog az Európai Unióban                                                       | 227 |
| IV.5.7.  | Külföldi fiókok tőkésítése, külföldi fiókok átadása tőkenyereséggel                           | 234 |
| IV.5.8.  | Az elszámolási árak adóhatósági felülvizsgálatának egyeztetése az Európai Unióban             | 239 |
| IV.5.9.  | Közösségi szabályozási tervezetek                                                             | 242 |
| IV.5.10. | Jogsegély az Európai Unióban az egyenes és a közvetett adózás területén                       | 245 |
| IV.6.    | A nemzetközi adózás jellemző problémái az Európai Unió gyakorlatában                          | 247 |
| IV.6.1.  | Az egyezményi státuszokkal való visszaélés korlátozása                                        | 247 |
| IV.7.    | Európai Közösség ÁFA rendszerére irányuló megújítási törekvések                               | 250 |
| IV.7.1.  | Bevezetés                                                                                     | 250 |
| IV.7.2.  | A jelenlegi ÁFA rendszer                                                                      | 252 |
| IV.7.3.  | A kialakítandó rendszer                                                                       | 253 |
| IV.7.4.  | A belföldi és a közösségen belüli ügyletek közötti megkülönböztetés megszüntetése             | 254 |
| IV.7.5.  | Megoldandó kérdések                                                                           | 255 |
| IV.7.6.  | Következmények                                                                                | 257 |
| IV.7.7.  | Egységes jogalkalmazás                                                                        | 258 |
| IV.7.8.  | Az új rendszer adóigazgatási szempontból                                                      | 259 |
| IV.7.9.  | A kollektív felelősség                                                                        | 260 |
| IV.7.10. | A közigazgatási együttműködés fokozott jelentősége                                            | 260 |
| IV.7.11. | Összefoglalás                                                                                 | 262 |
| IV.8.    | Az EU csatlakozási tárgyalások folyamata adózási szempontból                                  | 263 |

|            |                                                                                                                      |            |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>V.</b>  | <b>Nemzetközi adójogi megállapodások</b>                                                                             | <b>271</b> |
| V.1.       | Kettős adóztatást elkerülő egyezmények                                                                               | 271        |
| V.2.       | A társasági adótörvény és a nemzetközi egyezmények eltérő osztalékfogalmának következményei az osztalékadót érintően | 274        |
| V.3.       | Viszonosság                                                                                                          | 283        |
| V.4.       | Jogsegély                                                                                                            | 286        |
| V.5.       | OECD Jelentés és Ajánlás az adóparadicsomokról és a káros hatású kedvezményes adórendszerekről                       | 287        |
| <br>       |                                                                                                                      |            |
| <b>VI.</b> | <b>Következtetések</b>                                                                                               | <b>293</b> |



## **I. Alapvetés**

Magyarországnak az **Európai Közösségekhez való csatlakozása**, annak folyamata majd minden lényeges gazdasági kérdést (is) “aktuálissá” tesz, hiszen ebből az okból az ország szinte rákényszerül arra, hogy számot vessen az eddig folytatott gyakorlatával, elemezze a hatályban lévő jogszabályait, felülvizsgálja azokat “európai” szemmel.

Így témánk, maga a magyar adórendszer, a magyar jogalkotás is a nagyító alá kell, hogy kerüljön. A dolgozatnak tehát egyik nem titkolt “mellékes” célja, hogy a magyar adójogalkotás bemutatása mellett rámutasson azokra a jelenlegi európai folyamatokra az adójogalkotás terén, amelyeket a magyar jogalkotásnak (is) figyelembe kell vennie az adóra irányuló európai harmonizációs törekvések során.

### **I.1. A mai magyar adórendszer előzményei**

A mai magyar adórendszer előzményeinek ismertetésekor részletesebben annak csak közvetlen előzményeire szorítkozunk. A főadók (és a helyi adók) vizsgálatának bevezetésekor azonban részletesebben is bemutatjuk az egyes adók kialakulását, történetét.

A közvetlen előzmények csupán a nyolcvanas évek elejéig nyúlnak vissza. A hagyományos tervgazdaságra emlékeztető adó és támogatási rendszer dichotóm jellege, kettészakadásalakossági és vállalati (szövetkezeti) adórendszer - azt jelentette, hogy a két területen önálló elvek szerint kialakított adórendszerek működtek, amelyek az intervenció célja, eszközei, tartalma, funkciója és természetesen elemei

tekintetében is különböztek egymástól. A vállalati- szövetkezeti jövedelemszabályozás<sup>1</sup> belsőleg is alrendszerekre tagolódott tovább, de fokozatosan elvesztette a tulajdonformához igazodó jellegét és egyre inkább a tevékenység és szervezeti forma szerint differenciálódott. A lakossági adórendszer szerepe fiskális szempontból elhanyagolható volt, a lakossági adóbevételek a nyolcvanas évek közepén a költségvetési (államháztartási) bevételek 2-3%-át tették ki, gyakorlatilag jövedelemnivelláló és korlátozó funkciói voltak.

Az adórendszer szerkezetének átalakulása főként a piacgazdasági jellegű társas kisvállalkozások elterjedéséhez kapcsolódott.

A korábban egymástól elszigetelt két alrendszert a kisvállalkozások kiépülő harmadik adórendszere összekapcsolta és megmutatta azok neutralitást sértő jellegét, összehangolhatatlanságát.

A kisvállalkozási szervezeti formák (polgári jogi társaságok, gazdasági munkaközösségek, szövetkezeti szakcsoportok, kisszövetkezetek stb.) tömeges elterjedése, rugalmassága és horizontális mobilitása megkérdőjelezte a "rendi" státuszhoz, szervezeti formához kapcsolt, ellentmondásos adózási feltételeket, az adórendszer egyes korábban működőképes elemeinek létjogosultságát. A közteherviselés tényleges összefüggéseit azonban a jövedelem – elvonás és támogatások rendszere továbbra is elfedte, de legalábbis eltorzította<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> értsd adók, támogatások, az alapképzés és felhasználás szabályai

<sup>2</sup> Ld. Kornai János-Matiits Ágnes: A vállalatok nyereségének bürokratikus újraelosztása. KJK Budapest 1987.

Az 1987-88. évi adóreformmal visszavonhatatlanul lezárult az a több évtizedes időszak, amikor a polgárok többsége számára az adózás legfeljebb a jelképes összegű ebadót vagy a településfejlesztési hozzájárulás körüli viharokat jelentette. A polgárok milliói is közvetlenül adófizetők lettek.

Az adóreform keretében lebontották a korábbi, nagyrészt a vállalatok közvetlen adózására és az egyfázisú forgalmi adózásra épülő, számtalan kivételezéssel, politikai és gazdasági motivációjú protekcionizmussal, jövedelemnivelláló elemmel kiegészített adórendszert (jövedelemszabályozást).

A megszüntetett vállalati elvonások forrást nyújtottak a bérek, keresetek névleges-a személyi jövedelemadóval elvont-felemeléséhez (ún. bruttósításához). A korábbi egyfázisú vállalati és ezzel párhuzamos, a magánvállalkozásokat terhelő forgalmi adózás megszüntetésével és más kiegyenlítő forgalmi adók eltüntetésével, az árrendszer átalakításával, számtalan támogatás kiszűrésével kialakult a hozzáadott érték adózás (hazai elnevezéssel: általános forgalmi adó).

Az adórendszerből eltűnt a vállalatok jövedelem-felhasználásának adójellegű korlátozása, az 1989-től érvényesülő vállalkozási nyereségadózással (a társasági adó elődje) megszűnt az adórendszer kettős, majd hármas tagozódása a célok, funkciók alapján, az évek során fokozatosan eltűntek a vállalkozások közötti szektorális és szervezeti megkülönböztetések maradványai.

Az 1987-88 évi magyar adóreform egyedülálló volt az átalakuló közép- és kelet-európai országok között abban az értelemben, hogy időben megelőzte a politikai rendszerváltást.



Jelezte és felerősítette a megindult bomlási folyamatokat. Nyilvánvalóvá tette a gazdasági szerkezet, a jövedelemszerzés és jövedelem- felhasználás, az elosztás politika ellentmondásait a késői államszocializmus gazdaságában. Átláthatóvá váltak a teherviselés egyenlőségét sértő előnyök és hátrányok is.

Az adótörvények tartalma a társadalom egészét közvetlenül és folyamatosan foglalkoztató, tartósan a legkritikusabb társadalom-politikai kérdések egyikévé vált. Az adóreform hozzájárult a korábbi rendszer destabilizálásához azzal, hogy lehetetlenné tette a korábbi előnyök megtartását.

A hazai szakirodalom az adó témakörében szintén az 1988-ban bevezetésre kerülő adóreformmal "ébredt fel". Az egyik legjelentősebb munka<sup>3</sup> 1987-ben a következő fő problémákat állította előtérbe (amelyek egyúttal jól tükrözik az 1988 előtti időszakot):

Az adószintet magasnak tartotta, két fő okra visszavezethetően: Az egyik, hogy a költségvetés nagy szerepet töltött be a közös fogyasztáson túlmenően a gazdaságban is, s ehhez bevételekre volt szüksége, a másik pedig a bevételek olyan szerkezete, ahol a vállalati adók túlsúlyosak voltak. Ami a költségvetést illeti: az mindenki számára természetes, hogy az államnak szüksége volt, van a bevételekre, hiszen össztársadalmi, szociális, kulturális, egészségügyi stb. feladatokat kell ellátnia, másfelől pedig a gazdaság fejlesztésével, befolyásolásával összefüggő kiadások is terhelik. Az pedig a társadalmi rendszertől, a történelmi fejlődés konkrét körülményeitől, s nem kis részben a

---

<sup>3</sup> Kollarik István: Adóreform és a vállalati, szövetkezeti, gazdálkodás (Pénzügyminisztérium kiadványa 1987)

hagyományoktól függ, hogy ezek a funkciók milyen mértékben hárulnak az állam központi szerveire vagy a helyi közigazgatásra, másfelől milyen mértékben finanszírozza őket a gazdasági szféra vagy éppen maga a lakosság.

Az összehasonlítás szinte megoldhatatlan metodikai problémái ellenére azt a korai szakirodalom biztosan állította, hogy a magyar állami költségvetés átcsoportosító szerepe a nemzeti jövedelemben kisebb, mint az akkori szocialista országokban általában, viszont nagyobb, mint a "tőkés" társadalmakban. A magasabb részarány oka elsősorban a gazdaság befolyásolásában betöltött nagy, eltérő szerepe volt.

A "tőkés" országok költségvetéseihez viszonyítva a döntő különbség abban állt, hogy a "tőkés" országokban szinte ismeretlen volt a magyar költségvetésben nagy részarányt képviselő vállalati és ártámogatások fogalma, mert a gazdasági folyamatokat kevésbé kívánták befolyásolni, illetve ha igen, akkor főként a piac egészére hatással, azaz pénzügypolitikával, s csak kiegészítő szerepet töltött be az erős profitérdekekre alapozó fiskális kedvezménynyújtás.

A konkrét társadalmi körülmények, a történelmi hagyományok azonban nemcsak a kiadásokat, az ellátandó feladatokat jellegét határozták meg, hanem például annak a szerkezetét is. Hosszú időn keresztül élt Magyarországon az illúzió, hogy a "szocialista" társadalomtól idegen az adózás. Az állami vállalatok (mivel az állam a tulajdonos) nem normatív adókat fizettek, hanem "jövedelem-elvonást", amiben a tulajdonos részesedése és az adó összemosódott. Másfelől az árak és bérek direkt szabályozása mellett feleslegesnek tűnt és elsovadt a lakossági adórendszer is. Csak az áru-pénz viszonyok, a piac

aktív szerepe kifejlődésével vált újra objektív igényné, hogy a jövedelemadó átfogó rendszerré váljon.

A korabeli szakirodalom helyesen állapította meg, hogy csekély volt a forgalmi adó súlya is (ma 1999-ben, stabilnak mondható forgalmi adózás mellett, több mint 10 évvel később, csekélynek egyáltalán nem mondható, bár ma is vannak olyan vélemények, hogy lehetne nagyobb a súlya). Akkoriban a csekély súly magyarázata az volt, hogy a felgyorsuló infláció ideológiai-politikai fogadtatása olyan kedvezőtlen volt, hogy a fogyasztói árak védelmében - tüneti kezelésként - igen gyakran mérsékeltek, differenciáltak a kulcsokat, sőt bizonyos árakat szélesedő mértékben támogattak. Mindennek következtében a költségvetésben nagy helyet foglaltak el a közvetlen vállalati gazdálkodást terhelő adók, s alacsony volt a forgalmi (termék) adók és a lakosságot terhelő közvetlen adók aránya. A lakosság akkori (1987) jövedelemadó-befizetései a költségvetési bevételek 3%-át tették ki<sup>4</sup>. Az akkor "fejlett tőkés"-nek nevezett országokban az összes adóbevételen belül átlagosan 4-10% között mozgott (OECD adatok) a vállalati direkt jövedelem jellegű adók és 30-40% között a személyi jövedelemadó aránya.

Egy sor területen ugyanakkor nagy támogatások egészítették ki a nyereséget és az adózásban 60-70 jogcímen rendeleti, ezen túlmenően egyedi engedmények voltak.

A támogatások és a kedvezmények összege egy-egy évben nagyságrendileg azonos volt a vállalatok-szövetkezetek összes nyereségével. A támogatási igény növekedése kényszerítette ki 1986-ban a nyereségadó 5 százalékpontos megemelését is. Vagyis újra beleütköztünk a támogatások és az elvonások

---

<sup>4</sup> Forrás: Dr. Hetényi István: Az adóreformról (Kézirat)



kölcsönhatásába, a magasabb hatékonyságú területekről az alacsony hatékonyságú területek javára történő átcsoportosítás jelenségébe, de ekkor már a szintek folyamatos emelkedése mellett. Ez nem volt más, mint a támogatás-adó spirál.

A lakossági adók 1987-ben hatályban lévő rendszere, illetve ennek elvi alapjai jórészt még az ötvenes évek elején alakultak ki. Az akkori gazdasági stratégia az állami tevékenységnek a gazdasági élet egészét átfogó kiterjesztésével számolt, s azzal, hogy a magántevékenység fokozatosan összezsugorodik, majd megszűnik. Ilyen körülmények között az adórendszer elcsökevényesedett, s a társadalmi tudatban összekapcsolódott egyfajta diszkrimináció fogalommal. Ezt egészítette ki az a gyakorlat, amely alapján a vállalati jövedelmek jelentős részének elvonásában jelölte meg - lett-légyenek azok ösztársadalmiak vagy helyiek - a "társadalmi közös kiadások" egyedüli forrását. Ez azzal a következménnyel is járt, hogy a méltányos közös teherviselésre alapozott közkiadás eredeti értelmé megkopott és beleolvadt az állam polgáraitól messzire került, és lehetőségeiben, funkcióiban némiképpen homályos "állami kiadás" kategóriájába.

Az 1988-as adóreformot megelőző negyedszázadban változott a szocialista árutermelésről vallott felfogás, és ez fordulatot hozott az adó szerepében is. Ennek legszembevetőbb bizonyítéka a gazdaságirányítás 1968-as reformja, amely a vállalatokat egy egységes adórendszer életbeléptetésével tette önállóvá. Másfelől akkora már legális és támogatott a "társadalmilag hasznos" magántevékenység minden formája. A kínálatot bővítő, az ellátást javító piaci verseny kibontakozása érdekében tudatos törekvés nyilvánult meg a monopolhelyzetek felszámolására: már nem korlátozni akarták az értéktörvény

működését, hanem annak gazdálkodására gyakorolt hatásait kívánták céljaik szolgálatába állítani. Az 1987-ben hatályban lévő lakossági adóztatást túlzott differenciálás és indokolatlan megkülönböztetések jellemezték. Ez kifejezésre jutott abban, hogy a jövedelemkülönbség mérséklő funkcióját nem az egyetlen természetes alaphoz: a jövedelem összegéhez méri, hanem a rendszerében is azonos jövedelem után az eltérő tevékenységet folytatók (pl. kisiparosok, írók, képzőművészek) különböző mértékű adót fizettek.

Az adó így tulajdonképpen presztízrendszer is kifejezett. Mindezek miatt a lakossági jövedelemadóztatás, illetve annak hiánya nem tudott kellő hatékonysággal részt venni a lakossági jövedelmek végső arányainak kialakításában, nem tette nyilvánvalóvá, hogy a társadalmi közterhek viseléséhez minden állampolgárnak hozzá kell járulnia.

A mechanizmusreform az 1968 előtti helyzethez képest - amikor a forgalmi adó (a fogyasztói árkiegészítés) a rögzített hatósági termelői és fogyasztói árak különbözeteként adózott - gyökeres változás lehetőségét hordozta magában. Ennek lényege éppen egy forgalmiadó-rendszer kialakítása volt, hiszen 1968 előtt forgalmiadó-rendszerről - az árrendszer és az ármechanizmus sajátosságai miatt - tulajdonképpen nem beszélhetünk. Az 1968-ban kialakított "forgalmiadó-rendszer" igen differenciált volt. Az adótételek száma (ebbe a 0-kulcsokat, valamint az ár-kiegészítési kulcsokat és tételeket is beleértve) kétezer (!) körüli volt. 1969. január 1.-én az adótételek száma 660-nal, 1971-74 között további kb. 550-nel csökkent. A fogyasztói forgalmi adók és a fogyasztói árkiegészítések egységesebbé tételének folyamata 1975-76-ban megtorpant, sőt a tételek száma kis mértékben még emelkedett

is. 1975-76-ban - a termelői árszínvonal növelésével együtt - jelentős termelői árarány-változtatásokra került sor. Számottevően emelkedtek az energiahordozók, az élelmiszerek, a ruházati cikkek és az alapvető szolgáltatások termelői árai, illetve díjai. E változásokat viszont a fogyasztói árak csak részben követték. 1977-79 között a tételek száma csak 60-nal csökkent. Az 1978. július 25-i fogyasztói árrendezésnél a következetesebb rendezést az nehezítette, hogy a fogyasztói és a termelői árak rendezése időben elszakadt egymástól. A még mindig túlzottan differenciált fogyasztói pénzügyi hidak gyakorlatilag elszakították egymástól a termelői és fogyasztói árak mozgását. Márpedig egy piacot működtetni kívánó mechanizmusban indokolhatatlan, hogy a végső kereslet legnagyobb tételének változása alig volt visszahatással a termelői szerkezetre, illetőleg hogy a termelői árak csak tompítottan hatottak a fogyasztási struktúrára.

(A különböző főadókkal foglalkozó fejezetünkben részletesebben is kitérünk az adóreformra és a jelenlegi hatályos szabályozásra, a kettő közötti különbségekre, továbbra is igénybe véve a "korabeli" szakirodalmi álláspontokat)

Az 1991. évi második adóreform (társasági adó, átformált személyi jövedelemadó és némi késéssel általános forgalmi adó, illetve fogyasztási adó) csak az európai standardhoz közeli adórendszer adaptációs folyamatának felgyorsítását jelentette.

Ezzel kiépült az adórendszer fő adóinak arculata: közvetlen adóként a személyi jövedelemadó és a társasági adó, közvetett adóként az általános forgalmi adó és a fogyasztási adó.



Ezek mellett számtalan korábbi adó megszüntetésével párhuzamosan 1991-től kialakult a helyi adók rendszere, és átalakult az illetékrendszer arculata is<sup>5</sup>. 1992-től az adórendszerbe beépült az ismét általánossá tett gépjárműadózás.

Az egyes adók éves átalakításának gyakorlata azóta is folytatódik. Az egyéb, az adórendszer egészére is kiható változások közül meg kell említeni a számviteli törvény (1991), a fogyasztási adó törvény (1991) és a vámtörvények (1995) elfogadását<sup>6</sup>.

Az adórendszerben, az adópolitikában a stabilitás-hiány ellenére egyfajta folyamatosság figyelhető meg, azaz 1988/89 óta egyik kormány sem hirdetett meg, még kevésbé valósított meg a korábbiaktól karakterisztikusan eltérő adópolitikát. Az 1990-95. évi adótörvényekben tükröződő adópolitika sem lett határozottabb, mint a korábbi. Ennek fő oka valószínűleg az államháztartás egyensúlyi követelményei által meghatározott kényszerpálya. A demokratikus politikai legitimáció az átmenet időszakában kevésnek bizonyult az adózás által is közvetített nehezedő feltételek társadalmi adaptációjához.

Éppúgy jelen vannak a szociálpolitikai orientációt közvetítő intézkedések, mint a megtakarításokat, a befektetéseket, vagy egyes tevékenységeket preferáló intézmények. Nehéz lenne pusztán az adótörvények alapján preferált vagy díszpreferált csoportokat megjelölni. Nem igazolható az sem, hogy az

---

<sup>5</sup> pl. proporcionális öröklési és ajándékozási illeték

<sup>6</sup> - A számvitelről szóló 1991. évi XVIII. törvény

- A fogyasztási adóról és a fogyasztói árkiegészítésről szóló 1991. évi LXXVIII. törvény

- 1995. évi C. törvény a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról

átlagos vagy alacsony jövedelmű csoportok adóterheit tartósan - egy évnél hosszabb ideig - számottevően átrendezték volna a magas jövedelműek javára, de a fordítottja sem.

Az 1987 - 88 - az adóreform óta eltelt időszak adótörvényei bizonyítják, hogy a törvényi forma önmagában még nem képes stabilitást teremteni. (Bár meg kell említeni ehelyütt azt is, hogy az 1887-ben alkotott törvények, gyakorlatilag 50 évig, 1937-ig változatlanok voltak.) A törvényi szabályozástól remélt szélesebb társadalmi - politikai - jogi kontroll, az áttekinthetőség, a kauzisztikus szabályok visszaszorításának igénye látszólag általános érdek. Az adójogszabályok inflációját egyesek a társadalmi - gazdasági viszonyok gyors változásának természetes kísérő jelenségeként értékelik.

Erre az is bizonyíték, hogy ez nemcsak magyarországi sajátosság, itt inkább világjelenségről beszélhetünk (az "NSZK" személyi jövedelemadó törvényének 19.§-át negyvenkétszer módosították)

Mások főként jogalkotás-technikai fogyatékokoságaira vezetik vissza a jelenséget. Az okok persze jóval messzebbre vezetnek. Az állami szerepvállalás és így a jogi megoldások szerepe hagyományosan nagyobb, az állami beavatkozás csatornáin beszűkülésével felértékelődött az adóintervenció, ezzel összefüggésben az adójog szerepe. A jog "túlterhelése" különösen az elosztás területén jelenik meg kiélezetten. Az adójog inflációja a pénzügyi politika elképzeléseit kívánja átvinni a jogrendszerbe, figyelmen kívül hagyva a jog sajátos értékelő, szelektáló mechanizmusát.



A reálszféra minden olyan reakciója, amely eltér az eredeti elképzelésektől koncepcionális hibának, vagy a címzettek devianciájának minősül. A jogi szabályozási folyamat leszűkítésének látható következménye az adójogi norma tényállás - kötöttségével nem magyarázható törekvés a magatartások egyedi meghatározására a norma absztrakciós szintjének leszállításával. E folyamat öngerjesztő: állandósult helyesbítési kényszert, önkorrekciós mechanizmust teremt maga körül.

Az adójog "inflálódásának" részben az is lehet az oka, hogy hiányzik egy hosszabb távra szóló gazdasági stratégia. Így a "kátyúzás" miatt túlzott mértékben jelen vannak az ötletszerűségek, spontenitások (ami egyébként kisebb mértékben sem kívánatos). 1990. évtől sikerült a tervezést is száműzni. Az Európához való csatlakozás ürügyén is legalább említést érdemel már ma (is), hogy Európában és a világ többi részén sem ismeretlen a tervkészítés (igaz ehhez a fogalomhoz ott nem tapad annyi rossz beidegződés, rossz érzés): Hollandiában Tervezésügyi Minisztérium van, Japánban is hasonló a helyzet. Egy pislákoló fényt jelent a hazai alagutunk végén a helyi adózásról szóló törvény "próbálkozása" amely megkísérli egészen a 2000. adóév végéig előre tervezhetőbben szabályozni a fizetendő helyi adót (adó mértéke, adóalap-csökkentő tételek stb., részletesen lásd a helyi adóval foglalkozó külön fejezetben).

A terv hiányának, így a bizonytalanságnak oka az, hogy talán még azt sem döntöttük el, mit akarunk elérni az adóztatással, az adókkal. Az adó volt már osztályharc fegyvere, volt csodaszer, jelenleg viszont talán túlzottan is fiskális bevételi célokat szolgál. Itt a reményt az olyan szabályozások jelentik, mint például a társasági és osztalékadóról szóló törvény

kedvezményrendszere, amely egyértelműen szociális problémák megoldásában is segíthet azáltal, hogy a kelet-magyarországi elmaradottabb régiók fejlesztését célozta meg (a munkanélküliség enyhítése sem volt utolsó szempont).

Ma úgy tűnik, hogy a befektetők felismerték a kínált kedvező adózási háttérrel és már olyan elveszettnek hitt településen is újra feltűntek multinacionális vállalatok, mint pl. Ózd (a General Electric).

Sajnos azonban, különösen a személyi jövedelemadóztatás terén inkább a kapkodás volt a jellemző korábban. Általában az adott év decemberében (annak is a második felében, a két ünnep közötti Magyar Közlönyben kihirdetve, amit sok adózó csak januárban vehetett kézhez) "lavinaszerűen" rántk özönlenek az új (január elsejétől követendő) szabályok. Ez a kapkodás sajnos a minőségre nem volt jó hatással (tapasztalható némi javulás a tárgyban, lásd később a kihirdetéssel foglalkozó részben). Nem akarunk túlságosan hamar a dolgozat következtetéseivel foglalkozni, de az **EU csatlakozás** kifejezetten jól jön, hiszen itt nagyrészt már kialakult, gyakorlatban érlelődött bevált intézményeket, szabályozásokat kell átvennünk, megspórolhatunk ezzel jó pár évnyi kapkodást.

## **I.2. Államszerkezet és adórendszer**

Az előzmények után vizsgáljuk meg, hogy az adóztatás, az adórendszer miképpen függ össze az államszerkezettel. Itt röviden a nemzetközi gyakorlatra is kitérünk.

A működtetett adórendszer szorosan összefügg az államszerkezettel. A föderatív államszerkezet a pénzügyi szuverenitás megosztását is jelenti: mind az unió (szövetség), mind a tagállamok szuverenitással rendelkeznek. Az alkotmányban szokásos az adóztatási jog rendezése. A szövetségi államok között óriási különbségek vannak a hagyományokra is tekintettel.

Az "alulról" felépült Egyesült Államokban például más a tagállamok adóztatási joga, mint pl. Ausztriában vagy Németországban. Bizonyos, hogy itt az önkormányzatok semmiképpen sem hordozói a pénzügyi szuverenitásnak, adóztatási joguk származékos.

A fiskális föderalizmus, vagy pénzügyi kiegyenlítés szabályai meghatározóak, nemcsak az adózás, hanem az államháztartás szempontjából is.

Az adójogalkotási hatáskör, az adóztatási kompetencia lehet kizárólag a föderációé, kizárólag a tagállamoké, vagy működhet a kétféle jogosítvány párhuzamosan (pl. helyi pótagóztatási jog) vagy esetleg érvényesülhet egyes adóknál a szövetség elsőbbsége (csak olyan adókra van a tagállamoknak adókonstituálási joga, amelyre nincs szövetségi adó).

Az adóztatási kompetenciától meg kell különböztetni az adóbevételekből való részesedést. Ez nem adóztatási, hanem költségvetési összefüggés. Az adóbevételek megosztása a szövetség- tagállamok- önkormányzatok, illetve az állam- önkormányzatok között a pénzügyi kiegyenlítést szolgálják. Megkülönböztetik a horizontális (pl. önkormányzatok között) és vertikális (különböző szintek között) kiegyenlítést.

Elvileg elképzelhető a központi adókból történő helyi részesedés (a magyar személyi jövedelemadó), vagy a helyi adóból történő központi részesedés (ez Magyarországon kizárt). A dolgot még tovább bonyolítja az, hogy a központi adóigazgatási szervek által beszedett adóból részesülhet a helyi költségvetés, de ennek fordítottjára is van példa (pl. a magyar gépjárműadó). Elméletileg még az is elképzelhető, hogy a helyi adót a központi adóigazgatás szedi be.

Az adózást, ezzel együtt az adórendszert, kizárólagosan a hatalomból levezető felfogás szerint a hatalom korlátlan, amelyet legfeljebb a célszerűség, a közgazdasági törvények korlátoznak.

Az adórendszer, az állam adóztatási monopóliuma jogállam viszonyai között nem pusztán a hatalomból, hanem az alkotmányos rendből vezethető le.

Gyakorlati szempontok alapján inkább a pénzügyi szuverenitás önkéntes korlátozásának, átengedésének van jelentősége<sup>7</sup>, amely az integrációs folyamat következménye.

### **I.3. Az adóigazgatás és szervei**

A pénzügyigazgatás szervezetrendszerén belül helyezkednek el azok a közigazgatási feladatot ellátó szervezetek, amelyek a törvényben biztosított hatósági jogosítvány-együttes alkalmazásával juttatják érvényre az államháztartás különböző alrendszereinek bevételi igényeit, illetőleg folyósítják az azok terhére megállapított támogatásokat.

---

<sup>7</sup> pl. a közösségi adózás, lefölözés

Az adóigazgatás lényegében a jogi és magánszemélyek költségvetéssel szembeni kötelezettségeinek megállapításával, beszedésével, ellenőrzésével és nyilvántartásával kapcsolatos feladatok ellátására irányuló tevékenység.

Az adóigazgatási feladatot ellátó szervezetek, mint az adóeljárási jogviszony másik oldalán álló jogalanyok, tevékenységüket az adóztatás egészéért felelősséggel tartozó pénzügyminiszter irányítása és felügyelete mellett folytatják.

A magyar adóigazgatás szervezetrendszere hosszabb fejlődési folyamat eredménye. Az anyagi adójogban 1987-88-ban bevezetett strukturális reform a meglévő szervezetrendszerekre épült rá, azokban kisebb jelentőségű szervezetátalakulást, összevonást, profiltisztítást eredményezve.

Hazánkban az államosításokat követően kettévált a jogi személyek és a magánszemélyek adóztatása. Ezt számos egyéb tényező mellett az is indokolta, hogy jelentősen eltérő célokat szolgált a "szocialista" szervezetek költségvetési kapcsolatainak rendszere, valamint a magánszemélyek adókötelezettsége. A "szocialista" szervezetek jövedelem-elvonási rendszere számottevően eltért a magánszemélyekétől, más adófizetési szabályok érvényesültek a két szektorban és teljesen eltérő volt a gazdasági események nyilvántartására vonatkozó számviteli szabályozás is. Az eltérő feladatok ellátására különböző szervezetek jöttek létre és egymással párhuzamosan, de egymástól függetlenül működtek.

Az állami vállalatokkal és szövetkezetekkel kapcsolatos adóigazgatási feladatokat többszöri átszervezés után a Pénzügyminisztérium Ellenőrzési Főigazgatóságának szervezete látta el. A Főigazgatóság a fővárosban és a



megyeszékhelyeken szervezett igazgatóságai, valamint az Adóelszámolási Iroda útján végezte az ezekkel a gazdálkodó szervezetekkel összefüggő adóztatási teendőket, látta el költségvetési kapcsolataik lebonyolítását és végezte a pénzügyi-gazdasági ellenőrzéseket. A szervezet kétfokozatú volt: a főigazgatóság közvetlenül irányította és ellenőrizte az igazgatóságok, valamint az Adóelszámolási Iroda működését. Az 1982. évtől kezdődően az Ellenőrzési Főigazgatóság feladatát képezte az akkortól megalakuló kisvállalkozások adóztatása és ellenőrzése.

A lakosság adóztatásával és ellenőrzésével összefüggő adóhatósági feladatokat meglehetősen széttagolt szervezet látta el. Adóigazgatási teendőket végeztek a helyi tanácsok szakigazgatási szervei, a megyei (fővárosi) adómegállapító hivatalok, a megyei (fővárosi) illetékhivatalok, Budapesten a kerületi tanácsok vb pénzügyi osztálya, valamint a megyei (fővárosi) tanácsok vb pénzügyi osztálya (főosztálya).

Az adóreform során hatályba lépő új adók - elsősorban az általános forgalmi adó és a személyi jövedelemadó - új helyzetet teremtett az adózásban. Míg addig a forgalmi adókötelezettség csak viszonylag szűk körben érvényesült, az általános forgalmi adó ezt lényegesen kiterjesztette és az adóalanyok számát sokszorosára növelte.

Az addig csak kisiparosokat, kiskereskedőket és más vállalkozókat terhelő általános jövedelemadót felváltó személyi jövedelemadó több millió állampolgárt érintett hirtelen. Az új adókkal összefüggő adóhatósági feladatok ellátása nem lett elképzelhető egy egységes, központilag irányított, nagyfokú gépesítéssel rendelkező adóapparátus nélkül. Így jött létre 1987 július 1-vel az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) és szervezete.

Az akkori APEH-et az Ellenőrzési Főigazgatóság szervezeti kereteire építve, annak kibővítésével és az új feladatokra való felkészítésével hozták létre (országos hatáskörű, központi államigazgatási szervként).

Átfogó szervezetkorszerűsítési reform nélkül a feladatok alakulására belső szervezeti változtatásokkal reagálva, illetőleg az önkormányzati rendszer bevezetésének eredményeképpen létrejött struktúrát felhasználva alakultak ki azok a hatóságok, amelyeket az Art. ma adóhatóságnak tekint. Az Art<sup>8</sup> hatálybalépésével már meglévő szervezetek között a hatásköri és illetékességi szabályok megállapításával “szétosztotta” a feladatköröket, amely szabályok a hatóságok közötti munkamegosztás jelenlegi rendjét biztosítják.

Ma az adóhatóságok az általában megfogalmazott követelmények szerint megállapítják az adót, a költségvetési támogatást, nyilvántartják, beszedik, illetve végrehajtják az adót, és kiutalják a költségvetési támogatást. Az adó- és költségvetési támogatás megállapítási kötelezettség az önadózás rendszerét kiterjedten alkalmazó magyar adórendszerben nem feltétlenül fennálló kötelezettség, csak akkor terheli az adóhatóságot, ha azt a törvény előírja.

Az adóhatóságok részére előírt törvényi kötelezettségek köre ettől nyilvánvalóan jóval szélesebb, hiszen alapvető hatósági funkciók ellátásához, illetőleg azok megalapozásához egy sor olyan szolgáltató, szervező tevékenység is kapcsolódik, mint pl. a kitanítási, illetőleg számlavezetési vagy a nyomtatvány-

---

<sup>8</sup> Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény

rendszeresítési kötelezettség, amelyek nélkül a fő feladatok ellátása elképzelhetetlen.

Az adóhatóságok kiemelt generális kötelezettsége, az adóbevételek jogellenes megrövidítésének, illetőleg a támogatások jogosulatlan igénybevételének megelőzése, megakadályozása érdekében végzett ellenőrzési tevékenység.

Az adóhatóságnak az adózó kötelezettsége teljesítésének vizsgálatára irányuló rendszeres ellenőrzéssel fel kell tárnia a kötelezettség-szegéseket, orvosolnia kell a bevételi érdekek sérelmét az állam illetőleg az önkormányzat jogos igényeinek érvényesítésével.

Zárásul röviden annyit meg kell még jegyezni, hogy APEH szervezete 1987 óta természetesen szintén nagy változáson ment keresztül, amelyet a dolog természetes rendje szerint mindig változó-alakuló körülmények kényszerítettek ki. Ma a 19 megyei igazgatóság mellett 3 budapesti igazgatóság működik (Észak, Kelet, Dél), sőt 1996. február 1-től működik az APEH Pest megyei és Fővárosi Kiemelt Adózóinak Igazgatósága, amely meghatározó szerepet tölt be a fővárosi adóztatási szervezetben, hiszen az illetékességi körébe tartozó nagyadózók révén a költségvetési bevételek terv szerinti alakulását jelentős mértékben determinálja.

#### **I.4. Az adóigazgatási eljárás és az államigazgatási eljárás viszonya**

Az adóigazgatási eljárásban az adóhatóság, mint az állami, önkormányzati közhatalommal, hatósági jogosítványokkal felruházott szerv, konkrét adóügyben kifelé ható, tehát az adózók, az adófizetésre kötelezettek magatartására irányuló

döntéseket hoz és ezeknek, valamint a jogszabályi előírásoknak érvényt szerez.

Az adózás rendjében az adóhatóságok igazgatási típusú (rendelkezésre orientált) eljárása nem feltétlenül “aktivizálódó” eleme az adózás folyamatának. Az önadózás rendszerében a minden tekintetben jogkövető adózó nem is találkozik az adóhatóság igazgatási eljárásával, illetve annak eredményével. A hatósági adó-megállapítás (kivetés, kiszabás) módszerével működtetett adók esetében az adóhatóság rendelkező tevékenysége természetes.

Az adóigazgatás az államigazgatási tevékenységének egyik, sajátos vonását felmutató válfaja. Az adóigazgatás szervei államigazgatási szervek, tevékenységük egy meghatározott hányada pedig kifejezett hatósági ügyben történő rendelkezés, jog és kötelezettség megállapítás, adatigazolás vagy nyilvántartás-vezetés.

Az államigazgatási eljárás<sup>9</sup> sajátos területként szabályozza a hatósági ellenőrzést, míg az Art. az ellenőrzést nem tekinti adóigazgatási eljárási tevékenységnek, és így azt külön fejezet szabályozza.

Kétségtelen, hogy az ellenőrzés is tartalmaz hatósági karakterű elemeket, illetőleg az ellenőrzés során is sor kerülhet adóigazgatási eljárásra (pl. bírság kiszabása, vagy lefoglalás elrendelése), de az ellenőrzés elsősorban célját illetően különbözik az adóigazgatási tevékenységtől.

---

<sup>9</sup> Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény

A szabályozás tárgybéli különbözősége ellenére tény, hogy az adóigazgatási eljárás az Art. szabályozási tárgykörének leginkább az a területe, ahol az Áe. mint háttérszabály érvényesül. A két törvény viszonya az általános és a különös viszonyában ragadható meg. A jogban az általános szabály érvényét lerontja az azonos szinten azonos tárgyban hozott különös, az általánostól eltérő szabály.

Az ily módon kialakított viszony alapján az adózás rendjéről szóló törvény - a párhuzamos szabályozást elkerülendő - nem ismétli meg azokat az jogintézményeket, amelyeket szükségesnek tart, de érvényesülésük nem kíván eltérő szabályozást. Eltérő eljárási rendelkezéseket csak annyiban állapítanak meg az Art. Szabályai az Áe-hez képest, amennyiben ez az adózás sajátosságaira figyelemmel indokolt.

### **I.5. Adójog és magánjog**

Az adójog a közhatalom (állam, önkormányzat) és az adófizető (magánszemély, szervezet) vertikális viszonyát rendezi akkor, amikor meghatározza azokat a feltételeket és körülményeket, amelyek között az adófizetésre egyáltalán sor kerül, és természetesen ennek kvantitatív jellemzőit. E vertikális viszonnal összefüggésben az adózók között - közvetlenül vagy közvetve - horizontális kapcsolatok is vannak (pl. a házastársak közös tulajdonukat bérbe adják), de ez rendszerint nem igényel jogi szabályozást, legalábbis adójogi szabályozást nem.

A magánjogi (polgári jogi) jogviszonyokban a felek elhatározásának szerepe meghatározó az állami akarat kifejezéséhez képest. A jog szerepe ezeknél az ügyleteknél típusesetekben mindaddig másodlagos, míg a felek között

konfliktus nem keletkezik. Feltűnő különbség, hogy a jogi normáknak típusesetekben nincs az adójogi normákat és jogviszonyokat jellemző konstitutív, tehát a kapcsolatokat a jog erejénél fogva létrehozó funkciója vagy hatása. Az ilyen típusú szabályozás a polgári jogban egészen kivételes.

A polgári jogi szabályok főként a szerződéses kapcsolatokban keletkezett konfliktusok, jogviták feloldását szolgálják. A polgári jogviszonyok többségében a felek szerződéses kapcsolataikat saját elhatározásuknak megfelelően alakíthatják, a felek jogviszony - alakító képessége majdnem korlátlan.

A Ptk. szerint<sup>10</sup> a szerződés tartalmát szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja. A Ptk. szerződésekre vonatkozó szabályai rendszerint diszpozitív jellegűek, azaz csak akkor kell alkalmazni azokat, ha a felek másként nem rendelkeznek.

A felek érdekei uralják tehát a jogviszonyt, ezért a szabályok sokkal átfogóbbak lehetnek, hiszen annak tartalmát rendszerint a felek akarat elhatározása, egyezsége tölti meg. Az üzleti élet nem tűri a reálszféra életviszonyaiba történő erőszakos beavatkozást, ezért a szerződéses kapcsolatokat nem lehet, de nem is szükséges minden részletében jogszabályokkal rendezni. A jog, a jogi norma funkciója tipikusan a jogviták megoldása. A bírói gyakorlat tapasztalatai alapján letisztult rendezési módot tükröz, ezért sokkal stabilabbnak számítanak ezek a szabályok.

---

<sup>10</sup> 200.§ (1) bekezdés

Az adójogszabály - ennyiben az államigazgatási normával rokon - kifejezési módjával nemcsak elismeri, sőt védi az életviszonyok meghatározott szeletét, hanem ráépülve a tulajdoni (vagyon, jövedelmi) viszonyokra meghatározott viszonyokat - mint említettük - maga a norma hoz létre látszat szerint tetszőleges tartalommal, természetesen a jogállamban felállított korlátokra figyelemmel.

Az adózó gazdasági autonómiáját a tipikus adójogi norma rendeltetésénél, sajátosságainál fogva leszűkíti, eltérően a polgári jogi normáktól. A magánjogban viszonylag ritkán szabályoznak korábban nem létező viszonyokat, ha azonban erre kerül sor, ugyanúgy gyakori az instabilitás, mint az adójogban, amely gyakran maga teremti meg a tényállások alapjául szolgáló viszonyokat. A magánjogi norma nem stabil, ha nem a lassú jogfejlesztés eredményeit foglalja össze. Elegendő a privatizációs folyamattal, a kárpótlással vagy a termőföld szabályozásával összefüggő jogszabály inflációra utalni.

Az adójogszabályok és sajátosságaik - legalábbis általánosságban - nem értékelhetők kizárólag az adókra visszavezethető módon. Ahogy az adójogi normák sem önmagukban érvényesülnek, az adóztatás során a jogalkalmazó szervek sem kizárólag az adótörvényeket alkalmazzák.

Mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás és a jogkövetés rendelkezik néhány - a gyakorlat szempontjából is fontos sajátossággal. Az adótényállás feltételeit az adótörvény rendelkezése határozza meg.

Az adójogalkotást a típusalkotással összefüggésben az jellemzi, hogy a jogrendszer területeihez képest a jogalkotás szerepe

aktív a jogfejlesztésben. Az adótörvények többsége évente - legalább egyszer - változik. A jogfejlesztés bírói útja helyett alakítják az adójogi normarendszert kisebb-nagyobb mértékben. A jogalkotó befolyásolni kívánja azokat az életviszonyokat, amelyekre az adójog normái "rátelepszenek".

### **I.6. Az adaptáció mechanizmusa**

Az utóbbi évtized hazai gyakorlati jogalkotási tapasztalata, hogy adaptálhatók adózási technikák, modellek, sőt szervezeti megoldások is, de ez nem helyettesítheti a kodifikációs tevékenységet. A nemzetközi kereskedelem, a külgazdaság, a piac mozgásaival érintkező területeken elkerülhetetlen olyan adózási modell, technika és adónemek intézményesítése, amelyeket más országokban is alkalmaznak, nemcsak azért, mert ez a tőkebefektetők számára vonzó lehet.

Egy példával élve "önkéntesen" alakítható az anyakönyvi eljárás, a szabálysértési eljárás illetve vagy a belföldi személygépkocsik gépjárműadója, de a tőkepiac, a nemzeti vagyon és az államháztartás számára érzékelhető nagyságrendű hátrányokat okozhat az adóegyezményektől függetlenül, ha ezt egy ország az osztalék adóztatásánál teszi.

Különösen egyes főadók tekintetében (pl. hozzáadottérték-adó) ma már nincsenek igazán sajátos, nemzeti megoldások, legfeljebb néhány részelem lehet a modellektől eltérő (pl. néhány atipikus értékesítési csatorna vagy jövedelemforrás adóztatása). Egyre inkább csak a modellek közötti választás a pénzügyi politika, a jogalkotás tényleges mozgástere (pl. a profit adóztatásánál).



Az adóegyezményekre is figyelemmel, ha egy ország az üzleti szférát érintően sajátos főadókat akar érvényesíteni., akkor vagy jelentős adóvesztések érik, vagy/és a külföldi tőkebefektetők számára nem lesz vonzó terep.

Tőkeerős, nagy belső piaccal rendelkező országok természetesen megengedhetik maguknak a típusmegoldásoktól eltérő adók "luxusát" (pl. az Egyesült Államokban nincs hozzáadott-értékadó), de érdekes módon ez is ritka<sup>11</sup>.

### **I.7. Az adójog kodifikációja**

A hazai adójog normarendszerének egésze nem szabályozható a Ptk. - hoz vagy a Btk. - hoz hasonlóan egyetlen kódexben. A kódexekre jellemző viszonylagos stabilitás hiánya, az adórendszer strukturális változásai és az egyes adókra vonatkozó szabályok gyakori módosítása illuzórikussá teszik a teljes körű kodifikációt. A részleges kodifikáció elméleti alapjai és gyakorlati feltételei azonban létrejöttek a nyolcvanas évek második felére.

A kodifikáció az 1980-as évek adóreform hullámának lezárásaként 1990-ben megvalósult az adózás rendjének, mint az adójog általános részének törvényi szabályozásával: az adózási alapelvek, a nem anyagi adókötelezettségek, az adó-megállapítás, az adóellenőrzés, az adóeljárás, a szankciórendszer, az adóelengedés, a fizetési könnyítés, továbbá az adózás néhány közös anyagi jogi normájának rendezésével.

---

<sup>11</sup> pl. Svájc

A kodifikáció azonban kompromisszumokkal terheltén valósult meg: más országoktól eltérően a kódex nem fogja át a vámokat (vámeljárást), nem vált le teljesen az államigazgatási eljárás általános szabályairól, az adójog közös anyagi szabályai közül ma igen keveset fogalmaz meg.

Nem kifogásolható a viszonyok sajátos volta miatt, de említésre érdemes, hogy egyes országokban a pénzügyi büntetőjog is része a kódexnek. A kodifikáció egyik gyakorlati indoka az volt, hogy feleslegessé tegye az egyes adónemeket szabályozó törvények azonos, illetve hasonló, esetenként egymással ellentétes szövegű eljárási rendelkezéseit.

A kilencvenes évek közepére a korábbi közös szabályozás is szétesőnek látszott, a párhuzamos szabályozású eljárások ismételt kiépülésével, feléledésével. Egyre több közös rendezést igénylő, sőt eljárási normát rögzítettek az egyes adótörvényekre korlátozódó módon.

A kilencvenes évek végére jellemző az újraszabályozás, különös tekintettel a jövedelemadókra (lásd új személyi jövedelemadó és a társasági és osztalékadóról szóló törvények), de teljesen új szabályozást vezettek be a jövedéki termékekre is (lásd jövedéki törvény).

## **II. Magyar jogalkotás, adójogalkotás, főadók**

Mi jellemzi a magyar adójogalkotást általában, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény és a nemzeti főadók tükrében, részletesebben kitérve az európai normákat is figyelembe vevő

olyan egészen új “jogalkotási termékekre”, mint például az osztalékadó vagy a jövedéki adó.

Ez a fejezet elénk tárja azt a képet, amellyel az Európai Unió illetékes bizottságai találkozhattak a magyar adórendszer és adójogalkotás vizsgálatakor, másrészt rávilágít azokra a részekre, ahol a magyar jogalkotás eredménye már megfelel az uniós követelményeknek és kiemelve azokat a részeket, ahol még van tenni való. Az Európai Unió “adójogával” külön fejezet foglalkozik majd. A különválasztásnak nem titkolt célja az, hogy a dolgozat következtetéseéhez eljutva a tanulmányozó, értékelő számára világos legyen az, hogy maga az EU sem rendelkezik egységes adójoggal, a hazai adójogalkotás termékeinek nagy része “túl fogja élni” a csatlakozási tárgyalásokat. Ez azonban nem jelenti azt, hogy különösképpen egyes adóknál (áfa, jövedéki adó) ne kelljen különös figyelemmel kísérni az alakulóban lévő EU adójogot, és hogy más adókban (pl. társasági és osztalékadó) ne lenne kisebb nagyobb változtatásokat sürgető feladat.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény tartalmazza a jogalkotásra és a jogforrásokra vonatkozó legfontosabb szabályokat, amelynek alapfunkciója a jogrendszer egységének és áttekinthetőségének érvényesítése, a törvények elsődlegességének biztosítása.

A jogalkotásra jogosult szervek és más közigazgatási szervek nemcsak jogszabályokat bocsátanak ki, ezeket a törvény - a jogszabályoktól elválasztva - az állami irányítás egyéb eszközeinek nevezi.

## II.1. A jogszabályok

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (továbbiakban: Jt.) preambulumban kinyilvánítja, hogy az Országgyűlés annak érdekében alkotta meg e törvényt, hogy a jogalkotás a szocialista társadalmi viszonyok védelmét és fejlesztését, a szocialista demokrácia kiteljesedését szolgálja, a jogrendszer egysége és áttekinthetősége fokozottan érvényesüljön, továbbá, hogy az alapvető társadalmi viszonyokat szabályozó törvények meghatározó szerepet töltsenek be a jogrendszerben.

Nyilvánvalóan, hogy a törvény legközelebbi módosításakor (vagy az újraszabályozáskor) a preambulum e szövege változni fog, polgári értékvonulatot tükrözve (a “szocialista demokrácia” kiteljesedése helyett). Az Alkotmánybíróság ehhez a lépéshez a legutóbbi hónapokban megadta a segítséget: a “szocialista” jelzőt megsemmisítette.

Az adójogalkotás szemszögéből nézve a preambulum szövegéből azonban továbbra is fokozott jelentősége lesz annak, hogy a jogrendszer egysége és áttekinthetősége fokozottan érvényesüljön, hiszen a közelmúlt adójogalkotási folyamatára ez nem volt igazán jellemző. Az adójogszabályok áttekinthetősége az elmúlt évek során mutatott pozitív változást, azonban ma is gyakoriak az olyan megoldások, amelyek megnehezítik az áttekinthetőséget<sup>12</sup>.

Az pedig biztos - még a preambulum hatályos szövegénél maradván - hogy az adójogszabályoknak, mint többségükben

---

<sup>12</sup> Lásd az olyan nem kifejezetten adójogszabály módosításokat, amelyek jelentős módosítást tartalmaznak valamely fő adóval kapcsolatban.

alapvető társadalmi viszonyokat szabályozó törvényeknek - majd mindenki által érezhetően - “sikerült” az, hogy meghatározó szerepet töltsenek be a jogrendszerben. E tekintetben tehát a jogalkotásról szóló törvény tényleg betöltötte az Országgyűlés által deklarált egyik fontos szerepét.

### II.1.1. Az adójogszabályok

Az adójogszabályok, az adózással kapcsolatos szabályok megtalálhatóak az Országgyűlés alkotta törvényekben, Kormány alkotta rendeletekben, de az önkormányzatok alkotta rendeletekben is. Miniszteri rendelet vagy államtitkári rendelkezés, jellemzően nem szabályozhat adóval kapcsolatos viszonyokat.

A felsorolt jogforrások szigorú hierarchiát alkotnak az ismertetett sorrend szerint, az alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Más - alkotmányjogból jól ismert - rendező elvek is jelen vannak: így a későbbi jogszabály lerontja a korábbi, a különös szabálynak elsőbbsége van az általánoshoz képest.

Jogrendünk előírja a törvények elsődlegességét a rendeleti joghoz képest. A törvények között is kiemelkedő szerepe van az Alkotmánynak és még néhány olyan törvénynek, amelyek elfogadásához az Alkotmány minősített többséget ír elő. Ennek egyik biztosítéka az a rendelkezés, amely előírja az Országgyűlés törvényalkotási jogkörét.

A gyakorlatban érvényesül is a törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, államtitkári rendelkezés, önkormányzati rendelet rangsora az adójogszabályok körében, miszerint az

alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

Jó példa erre a helyi adózás szabályozása, ahol a helyi adókról szóló önkormányzati rendeletek a helyi adóról szóló törvény keretein belül határozhatják meg - viszonylag szabadon - a helyi adózás feltételeit. Például a helyi iparüzési adót tekintve a helyi önkormányzat nem határozhat meg magasabb adókulcsot mint amit a helyi adóról szóló törvény maximumként meghatároz<sup>13</sup>.

Kiemelkedő szerepe miatt először nézzük részletesen meg az Alkotmány pénzügyi rendelkezéseit:

A hagyományos felfogás szerint a pénzügyek alkotmányossága azonos egyes szabályozási tárgyakkal az Alkotmányra való visszavezethetőségével. Ebben a felfogásban az alkotmányosság lényegében azonos az alkotmányi szabályozottsággal.

Mai alkotmányos gyakorlatunk tükrében az alkotmányosságnak szélesebb felfogására van szükség, ahol az Alkotmány egésze, s nem pusztán egy-egy rendelkezése biztosítja a közpénzügyekkel összefüggő viszonyok alkotmányosságát.

Az Alkotmánybíróság tevékenysége jól mutatja, hogy a pénzügyi törvényhozás (pl. az 1995. évi gazdasági stabilizációs törvények) alkotmányossági kritikája vagy éppen alkotmányossága az esetek többségében nem szorosan vett pénzügyi tárgyú rendelkezésekből, hanem más, általánosabb

---

<sup>13</sup> lásd a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 6.§ c)

jogelvekből vezethető le. A szociális biztonság vagy a diszkriminatív megkülönböztetés lehetősége közvetlenül nem pénzügyi rendelkezés, de számos alkotmánybírósági döntés ezen elveken alapul.

Az alkotmányosság ebben a tágabb értelmében az állam, a társadalom, a társadalom szervezetei és az állampolgárok viszonyát meghatározó kettős keretet jelentenek, amelyen belül az egyes pénzügyi intézmények részletes szabályai kiépülhetnek, működhetnek. A pénzügyek egészére azért igazolható ez, mert az Alkotmány szabályai egyfelől pozitív módon kötelezővé vagy lehetővé teszik az egyes intézmények működését, másfelől megszabják a működés alapfeltételeit, korlátjait, amely e viszonyok negatív rendezését jelenti.

Az Alkotmány pénzügyi tárgyú rendelkezéseinek mégis van közvetlen jelentősége, mert a részletes pénzügyi törvényhozás alapját képezik. Az Alkotmányban említett pénzügyi tárgyú rendelkezések közül a legfontosabbak:

- az Országgyűlés megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását<sup>14</sup>,
- az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Feladatkörében ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében az állami költségvetési javaslat megalapozottságát, a felhasználások szükségességét és célszerűségét, ellen jegyzi a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződéseket, előzetesen felülvizsgálja az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást, ellenőrzi az állami vagyon kezelését, az állami tulajdonban lévő vállalatok, vállalkozások vagyonérték-

---

<sup>14</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 19.§ (3) d.

megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatokat.

- Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést. A jelentést nyilvánosságra kell hozni. Az Állami Számvevőszék elnöke a zárszámadás ellenőrzéséről készült jelentést a zárszámadással együtt terjeszti az Országgyűlés elé<sup>15</sup>,

- a Magyar Nemzeti Bank feladata külön törvényben meghatározott módon törvényes fizetőeszköz kibocsátása, a nemzeti fizetőeszköz értékállóságának védelme, a pénzforgalom szabályozása,

- a helyi képviselőtestület az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat, továbbá a törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,

- minden állampolgár köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni<sup>16</sup>.

Az adójogalkotás szempontjából lényeges, hogy a Jszt. kimondja, hogy az Országgyűlés törvényben állapítja meg a gazdasági rendre, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályokat. Ezt követően meghatározza, hogy a gazdasági rendre vonatkozóan törvényben kell

---

<sup>15</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 32/C.§ (1)-(2)

<sup>16</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 32/D.§ (1)



szabályozni különösen az állami pénzügyeket, az adókat és az adójellegű köteleességeket <sup>17</sup>.

A Kormány tartalmilag kétféle rendeletet adhat ki: az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg törvényben kapott felhatalmazás alapján, végrehajtási jellegű rendeletet <sup>18</sup>.

A miniszteri rendeletek többsége végrehajtási jellegű, s a törvény vagy kormányrendelet felhatalmazásán alapul.

Az önkormányzat rendeletet ad ki törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására, vagy e nélkül is a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére.

Ma már a nemzeti főadók mindegyike törvényben van szabályozva. Ez nem volt mindig így, például a nyereség utáni adók utáni adókötelezettséget 1989-ig kormány- és miniszteri rendeletek tartalmazták. A fő adótörvények a következők:

1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról (szja),  
 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és osztalékadóról (tao),  
 1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról (áfa),  
 1991. évi LXXVIII. törvény a fogyasztási adóról és a fogyasztói árkiegészítésről (fat),  
 1997. évi CIII. törvény a jövedéki adóról (jöt).

---

<sup>17</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 44/A.§ (1) b.,d.

<sup>18</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/I.§

Említést érdemel az is, hogy az adózás rendjéről szóló szabályozás is törvényben kapott helyett (1990. évi XCI. törvény). E törvény célja az adózás rendjének, az eljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek egységes szabályozása.

Ahogy fent említettem, az adókkal kapcsolatos viszonyokat a törvényen kívül leginkább kormányrendelet, miniszteri rendelet és önkormányzati rendelet szabályozza.

A Kormány tehát az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg törvényben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet. Például kormányrendelet szabályozza a külföldön nyilvántartásba vett adóalany számára adható általános forgalmiadó-visszatérítést<sup>19</sup> vagy ugyanígy kormányrendelet határozta meg az egyes adótörvények alkalmazásában a készpénzzel történő fizetés összeghatárát<sup>20</sup>.

A miniszter pedig feladatkörében és törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet. Például PM rendelet (Pénzügyminiszteri rendelet) szabályozza a számla, egyszerűsített számla és nyugta adóigazgatási azonosításáról, valamint a nyugta adását biztosító pénztárgép és taxaméter alkalmazását<sup>21</sup>.

Az önkormányzat rendeletet ad ki törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján a helyi, területi sajátosságoknak megfelelő részletes szabályok megállapítására (és a magasabb szintű jogszabályban nem rendezett társadalmi viszonyok rendezésére).

---

<sup>19</sup> a külföldön nyilvántartásba vett adóalany számára adható általános forgalmiadó-visszatérítésről szóló 2/1993. (I. 13.) Korm. r.

<sup>20</sup> 224/1996.(XII.26.) Korm. rendelet

<sup>21</sup> 24/1995.(XI.22.) PM rendelet

Az önkormányzatok például a helyi adóztatás részletes szabályait a helyi adóról szóló törvény (1990. évi C. törvény) felhatalmazása alapján állapítják meg önkormányzati rendeleteikben.

### II.1.2. Az adójogszabály hatálya

A Jt. szerint a jogszabály hatálya kiterjed az ország területén a magánszemélyekre és a jogi személyekre, valamint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra. Természetesen az adójogszabályok nem mindegyike terjed ki egyszerre a magánszemélyekre és a jogi személyekre is. A gyakorlatban, ahogy az adójogszabályok változtak, gyakori volt a módosítás e tekintetben is. Az egyéni vállalkozók például 1997-től nem adózhatnak a társaságiadó-törvény előírásai szerint, az MRP szervezeteknek 1997-től a társasági adó szabályai szerint kell adózniuk, 1998-tól a társasági és osztalékadó alanya az alapítvány és például az önkéntes kölcsönös biztosítópénztár. Tehát, amellett, hogy a hatály kiemelt témánk a Jt. elemzése során, az elmúlt években történt sok változás miatt is a hatály kérdéskörével részletesebben foglalkozunk.

#### II.1.2.1. A személyi jövedelemadó hatálya

A személyi jövedelemadó hatálya a magánszemélyekre (természetes személyre) annak jövedelmére (elvileg bármilyen forrásból és bármilyen formában megjelenő jövedelmére) és az e jövedelemmel összefüggő adókötelezettségre terjed ki. Ez az elvi deklaráció azonban számos tényező által befolyásoltan érvényesül a szabályozásban és a maga tiszta formájában sehol sem érvényesül.

Az első befolyásoló tényező maga a nemzetközi gazdasági élet, az általa determinált és szükségszerűen kialakult kapcsolatrendszer, amely az adók területén két- és többoldalú nemzetközi egyezmények formájában (is) érvényesül.

Erre tekintettel rendezni kellett a szja tv. és a kettős adóztatás elkerüléséről (valamint más adókat is érintő) nemzetközi egyezmények egymáshoz való viszonyát, alá-fölérendeltség pozíciójukat. Ez a rendezés szintén elengedhetetlennek bizonyult ma, az **EU csatlakozás küszöbén**. Az első szja tv. (az 1987. évi VI. törvény) óta változatlan szabály a nemzetközi egyezmény primátusa ("treaty prevails"), feltétlen elsősége a magyar adójoghoz képest.

Ennek megfelelően, ha nemzetközi egyezmény a szja tv.-től eltérően rendelkezik, az egyezmény szabályait kell alkalmazni. Ilyen egyezmény hiányában a viszonosság elvét lehet alkalmazni. A viszonosság kérdésében a pénzügyminiszternek a külügyminiszterrel egyeztetett állásfoglalása az irányadó. Fontos - hatályt érintő - rendelkezés, miszerint a külföldről származó jövedelem adókötelezettségét - a nemzetközi egyezmények és a viszonosság figyelembevételével - a szja tv. alapján kell megállapítani.

Tudjuk, hogy jelenleg már nincs meg az egyéni vállalkozók számára az a lehetőség, hogy átjelentkezzenek a társasági adó hatálya alá. Voltak olyan felfogások is<sup>22</sup>, hogy a törvény hatókörének kialakítása téves felfogást tükröz. E vélemények szerint nem szabad olyan szabályozást érvényesíteni, amelyben összekeveredik az egyén magánszemélyi és vállalkozói mivolta.

---

<sup>22</sup> pl. Dr. Tímár András /1996, SZJA kézikönyv, KJK/

E felfogásban a vállalkozások teljes körét a társasági adó hatálya alá indokolt vonni. A társasági adó lényege ugyanis e megítélés szerint az, hogy a vállalkozás nyereségét adóztatja, s kevésbé van annak jelentősége, hogy a vállalkozás szervezeti formája milyen. Az egyéni vállalkozások adózással kapcsolatos sajátos szempontjai, sajátosságai e megítélés szerint a társasági adó keretei között megfelelően érvényesíthetők.

Véleményünk szerint - értve e megítélés logikáját - a hangsúly nem azon van, hogy melyik törvényben van az egyéni vállalkozók adózása szabályozva. Van olyan jogrendszer, pl. az USA, ahol az összes jövedelemadó (személyi és társasági is) egy kódexben került szabályozásra. Egyébként a fenti kritikát igazolni látszik a mai szabályozás, hiszen az egyéni vállalkozók adózása több társasági adó szabályozásához hasonló megoldást mutat<sup>23</sup> (sarkítva, a társasági adó "rávetítődik" az egyéni vállalkozókra), tehát a mai rendszerben találhatunk egy kis "társasági adót" a személyi jövedelemadóban is.

#### II.1.2.2. A társasági adó hatálya

Belföldi és külföldi személyekre egyaránt kiterjed. Itt a belföldi személy a belföldi jogszabály alapján létrejött jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező társas céget, személyi egyesülést, egyéb szervezetet, valamint a személyi jövedelemadóról szóló törvény szerint belföldi illetőségűnek minősülő magánszemélyt jelent.

---

<sup>23</sup> pl. a vállalkozói személyi jövedelemadó mértéke 18%, a társasági adóhoz hasonlóan, osztalékalapról is beszélünk a személyi jövedelemadóban stb.

A külföldi személy pedig a külföldi jogszabályok alapján létrejött jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező társas céget, személyi egyesülést, egyéb szervezetet jelent.

Adóalany a belföldi illetőségű adózó a belföldi személyek közül a gazdasági társaság, szövetkezet, állami vállalat, ügyvédi iroda, MRP / munkavállalói résztulajdonosi program /, közhasznú társaság, alapítvány, társadalmi szervezetek, önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a külföldi illetőségű adózók közül a külföldi személy, ha az külföldi vállalkozónak /telephelye van Magyarországon és ott végzi vállalkozási tevékenységét /, külföldi szervezetnek /belföldről származó ellenértéket kap, bár nincs telephelye / minősül.

Az osztalékadó alanya a belföldi illetőségű osztalékban részesülő / magánszemély kivételével /, osztalékban részesülő külföldi személy.

Az adókötelezettség pedig lehet teljes körű és korlátozott. Teljes körű: a belföldi illetőségű adózónál (osztalékban részesülő) belföldről és külföldről származó jövedelmére is kiterjedően. Korlátozott: a külföldi illetőségűnél, csak a belföldi telephelyén végzett tevékenységből származó jövedelmére terjed ki.

A személyi jövedelemadó hatályánál említett kritikák ide is vonatkoznak az egyéni vállalkozók adózását illetően.

#### II.1.2.3. Az általános forgalmi adó hatálya

A területi hatály: a Magyar Köztársaság területe (belföld) (de ide tartozik a vámszabadterület és a tranzit terület is).

A személyi hatály az adóalanyokra terjed ki:

- az a természetes, jogi személy, valamint jogi személyiség nélküli szervezet,
- aki, amely saját neve alatt jogokat szerezhethet, kötelezettségeket vállalhat, perelhet és
- saját nevében gazdasági tevékenységet végez,
- tekintet nélkül annak céljára és eredményére.

A gazdasági tevékenység bevétel elérése érdekében rendszeresen vagy üzletszerűen végzett tevékenység (a törvény kiemel néhányat: különösen: mezőgazdasági, építőipari, kereskedelmi, szellemi szabadfoglalkozásként folytatott tevékenység stb.). A munkaviszonyban, szövetkezeti tagsági viszony alapján létrejött munkaviszonyban végzett tevékenység nem minősül gazdasági tevékenységnek.

Adóalany még a tulajdonostársak közössége is (közös tulajdon vagy használat tekintetében) / képviselő útján gyakorolja a jogokat és a kötelezettségeket /. Adóalany a fióktelep is (ha a külföldi székhelyű vállalkozás belföldön akar végezni gazdasági tevékenységet, akkor választása lehet vagy leányvállalat, vagy fióktelep / itt nincs minimum tőke /. Ha több fióktelep van, akkor mindegyik külön- külön adóalany.

A fióktelepek szabályozásában **várhatunk változást az EU csatlakozás küszöbén**, hiszen nem túl “európai” az a megoldás, hogy a külföldi cégekre rá van kényszerítve ez a jogi forma arra az esetre, ha gazdasági tevékenységüket nem leányvállalat alapításával szeretnék gyakorolni Magyarországon (lásd kereskedelmi képviseletek). Igaz azonban, hogy itt elsősorban nem az áfa törvényt kell módosítani, hanem a fióktelepről szóló törvényt.

A tárgyi hatályt tekintve: általános forgalmi adót kell fizetni az adóalany által belföldön teljesített termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás, valamint a termékimport után.

Dohánygyártmányokra általában nem kell alkalmazni (lásd jövedéki adó törvény (Jöt): adójeggyel vannak ellátva), csak akkor, ha a Jöt előírja.

A területi hatály kérdéskörénél érdekes a vámszabadterületre vonatkozó szabályozás. A vámszabadterületre külföldről behozott termék mentes a termékimport utáni adófizetési kötelezettség alól. Ez a mentesség azonban csak addig áll fenn, amíg a termék a törvényben<sup>24</sup> felsorolt vámkezelési jogcímek alatt áll, azaz amíg a vámjogszabályok szempontjából megőrzi vámáru jellegét. Amint sor kerül a termék (a vámjogszabály szerinti vámáru) belföldi forgalom számára történő vámkezelésére (amely megszünteti vámáru jellegét), megvalósul a termékimport<sup>25</sup>.

**Egyes kritikák szerint**<sup>26</sup> a törvényi szabályozás a fentiek tekintetében nem következetes.

A törvény 10.§-a szerint ugyanis termékimportról van szó, bárhogyan is történik a vámkezelés. A 31.§ (2) b) pontja mentességet ad azokban az esetekben, amikor a külföldről importált terméket oly módon vámkezelik, hogy az nem szűnik meg vámáru lenni. Ezzel a vámszabadterületre importált termék mentessé vált az adófizetési kötelezettség alól. Azt sehol nem mondja a törvény, hogy a vámszabadterületről belföldre behozott termék elveszteni a vámmentességét.

---

<sup>24</sup> 1992. évi LXXIV. törvény az általános forgalmi adóról, 31.§ (2) b) pontja

<sup>25</sup> lásd 21.§ a) pont

<sup>26</sup> pl. Keményfy István (1996, ÁFA, KJK)



Véleményünk szerint - egyetértve magával a kritikával - ez a következtetés nem teremt elegendő alapot arra, hogy a vámszabadterületről belföldre behozott termék adókötelezettsége a gyakorlatban is kétségbe vonható legyen.

#### II.1.2.4. A jövedéki adó hatálya

Területi hatály: a Jöt rendelkezéseit a Magyar Köztársaság területén kell alkalmazni. Ide tartozik a vámszabad- és tranzitterület is.

Tárgyi hatály: A Jöt rendelkezéseit a jövedéki termékek után fizetendő adóra, a dohánygyártmányok általános forgalmi adójára, a jövedéki termékek előállítására és forgalmazására, továbbá a jövedéki ügyekre kell alkalmazni. Jövedéki termékek az ásványolaj, alkoholtermék, sör, pezsgő, a köztes alkoholtermék és a dohánygyártmány. Az **EU (közösségi) jogszabályok szerint** jövedéki adókat az alkoholtartalmú italokra, a cigarettákra és dohánytermékekre, valamint az ásványi olajokra kell kivetni. Láthatjuk már a tárgyi hatályt is tekintve, hogy a Jöt a csatlakozás küszöbén már egészen "európai" (erről részletesebben majd az EU-val foglalkozó fejezetben foglalkozunk).

Személyi hatálya: a Jöt rendelkezéseit, a jövedéki terméket és az annak előállítására alkalmas, e törvényben meghatározott terméket előállító, raktározó, tároló, importáló, exportáló, az azt forgalmazó, illetve egyéb módon birtokló jogi személyre, jogi személyiség nélküli egyéb szervezetre és természetes személyre, valamint a jövedéki termék adóztatásával, forgalmazásával összefüggő felügyeleti, ellenőrzési és más hatósági feladatokat ellátó szervezetekre kell alkalmazni.

#### II.1.2.5. A fogyasztási adó hatálya

Területi hatály: belföld, a Magyar Köztársaság (kivéve a vámszabad terület és a tranzitterület).

Tárgyi hatály: fogyasztási adót kell fizetni a törvény 1. számú mellékletében megnevezett termékeknek az adó alanya által - a törvény II. fejezetében meghatározott feltételek szerinti-belföldön történő értékesítése, valamint importálása után. Tehát látjuk, több hivatkozás is megtalálható a szabályozás elején. Az 1. számú melléklet tartalmazza azon termékek körét, amelyek után fogyasztási adót kell fizetni (négy fő termékkör, személygépkocsi, aranytermékek, kávé és a szőlőbor, további bontásban összesen 7 termék). A hivatkozott II. fejezet maga a fogyasztási adó címet viseli, amely részletesen meghatározza az adókötelezettséget.

Személyi hatály: az adó alanya az a jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, az a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott egyéni vállalkozó, amelyet (akit) a - saját nevében és felelősségére bevétel elérése érdekében - belföldön végzett termékértékesítése, illetve szolgáltatásnyújtása után a törvény adófizetésre kötelez. Az adó alanya az egyéni vállalkozónak nem minősülő személy is aki a termékértékesítést rendszeresen vagy üzletszerűen végzi.

#### II.1.2.6. Az önkormányzat rendeletének hatálya

Az önkormányzat illetékességi területére terjed ki. Így természetesen az önkormányzat által alkotott helyi adókról szóló rendelete hatálya is az önkormányzat illetékességi

területére terjed ki (a helyi adójogalkotással külön fejezet /III./ foglalkozik).

#### II.1.2.7. Időbeli hatály

A jogszabályban, így az adójogszabályban is meg kell határozni a, hatálybalépésének napját. A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani (az adójogszabályok módosításánál különösen találkozhatunk ezzel az utóbbi módszerrel).

A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Különösen az utóbbi években jellemző volt, hogy az adójogszabályokat vagy azok módosítását az év utolsó hónapjában fogadta el az Országgyűlés, majd annak hatályba lépése a következő év január elseje volt. A “kellő idő” az alkalmazásra felkészülésre nem igen volt megfogható ezekben az esetekben. Ma a szabály az, hogy az adójogszabályt hatálybalépése előtt legalább 45 nappal ki kell hirdetni. Az, hogy ez “kellő időnek” minősül e, nagyban befolyásolja az a tény, hogy milyen súlyú módosításról van szó, illetve, hogy az átmeneti rendelkezések mennyire könnyítik meg az új adójogszabály alkalmazását. Itt újra hangsúlyozzuk az Alkotmánybíróság szerepét, ugyanis az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV.30.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy a kihirdetéssel történő hatálybaléptetés csak kivételes lehet. Az Alkotmánybíróság a 7/1992. (I.30.) és a 28/1992. (IV.30.) AB határozataiban rámutatott arra, hogy a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges “kellő idő” megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének függvénye. Ezt a jogalkotónak minden

egyes jogszabály megalkotásánál a jogszabályban foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály alkalmazására való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével kell vizsgálnia és megállapítania.

A jogszabályt és végrehajtási jogszabályát főszabály szerint egy időben kell hatályba léptetni. A nemzeti főadó-jogszabályokhoz kapcsolódóan egyébként mára már nem igen jellemző a végrehajtási jogszabály léte.

A legfőbb kivétel a jövedéki adózás szabályozása, ahol a végrehajtási rendelet nagyon fontos "kellék" (mint pl. a vámtörvény esetében is).

A jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, ha a jogszabályban meghatározott idő lejárt vagy ha valamely jogszabályban meghatározott feltétel teljesült. Az adójogszabályokra inkább az első a jellemző.

### II.1.3. Az adójogszabály kihirdetése

A Jt. szerint a jogszabályt két fő kivétellel a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában: a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.

A jogszabály átfogó módosítása esetén a jogszabályt egységes szerkezetben is közzé kell tenni.

Az egyik kivétel, hogy a miniszteri rendelet (és az államtitkári rendelkezés) melléklete - ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti - kivételesen minisztérium, országos hatáskörű szerv hivatalos lapjában történő közzététellel is kihirdethető. Ilyenkor a melléklet megjelenésének helyére a jogszabályban utalni kell,

és a hatálybalépésig a mellékletet közzé kell tenni. Az adójogszabályokra nem jellemző, hogy ne érintenék közvetlenül az állampolgárokat, így ezen utóbbira jellemzően nem kerül sor. Így a Magyar Közlöny az, amit elsősorban és legfőképpen figyelni kell.

A másik fő kivétel az önkormányzati rendelet. Ezeket hiába keresnénk a Magyar Közlönyben, akkor is, ha az a rendelet közvetlenül érinti az önkormányzat illetékességi területén élő állampolgárokat. Az önkormányzat rendeletét az önkormányzat hivatalos lapjában, illetőleg a helyben szokásos módon kell kihirdetni. Ez alapján például a helyi építményadó kihirdetése történhet "lóról, dobpergéssel" is, ha ez a helyben "szokásos" (igaz, minimum azonban akkor ennek benne kell lennie az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában). Itt újra hangsúlyozzuk az időbeli hatálynál elmondottakat miszerint a kihirdetéssel történő hatálybaléptetés csak kivételes lehet. A "helyben szokásos" mód alkalmazása elősegítheti azt (az Alkotmánybíróság 28/1992. (IV.30.) AB határozata szerint), hogy az önkormányzat rendeleteit a polgárok a település jellegzetességeinek megfelelő módon könnyen megismerjék. Az önkormányzati rendeletnek az Ötv. által lehetővé tett "helyben szokásos mód" szerinti kihirdetése magában foglalja annak a lehetőségét is, hogy az önkormányzati rendelet hiteles szövege egyidejűleg két helyen és módon kerüljön kihirdetésre. Az előbbiekből az is következik, hogy az önkormányzati rendelet akkor tekinthető kihirdetettnek, ha kihirdetésére valamennyi, az SZMSZ -ben meghatározott módon sor került.

Az önkormányzati rendeletben azonban nem mellőzhető a hatálybalépés időpontjának a Jat. vonatkozó rendelkezése szerinti pontos megjelölése.

Figyelmet érdemel, hogy az 1992. 492.-es Bírósági Határozat<sup>27</sup> a fenti tárgyban szintén hangsúlyozza: az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában egyértelműen kell meghatározni az önkormányzati rendelet kihirdetésének módját.

#### II.1.4. Felhatalmazás végrehajtási jogszabály alkotására

A végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra további felhatalmazást nem adhat. Ha találunk olyan adótörvényt, amelyhez kapcsolódik végrehajtási szabály (pl. a jövedéki adó) akkor a végrehajtási rendelet azzal indul, hogy utal arra a törvényhelyre amely alapján a felhatalmazást kapta.

A felhatalmazás jogosultja kiderül egyébként a rendelet megnevezéséből is (az adójogszabályok esetében ez általában "PM rendelet", és akkor a felhatalmazás jogosultja ebből következően a pénzügyminiszter).

#### II.1.5. Nemzetközi szerződés

A Jt. szerint az általánosan kötelező magatartási szabályt tartalmazó nemzetközi szerződést a tartalmának megfelelő szintű jogszabályba foglalva kell kihirdetni. A jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződést - ha a köztársasági elnök vagy a kormány másként nem rendelkezik - a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

---

<sup>27</sup> BH1992.492.

Az adójogszabályokat tekintve a legfontosabb nemzetközi szerződések az ún. kettős adóztatás elkerülésére megkötött nemzetközi egyezmények. Az ezek tartalmának megfelelő szintű jogszabály a törvény, tehát ezeket törvénybe foglalva kell kihirdetni (a Magyar Közlönyben). Az OECD modellen alapuló egyezményekkel külön fejezetben foglalkozom.

## **II.2. A jogszabályok megalkotása**

Jogszabályt a Jt. alapján akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és köteleességek rendezése, az érdek-összeütközések feloldása azt szükségessé teszi.

Az adójogszabályokat illetően a fenti megállapításból természetesen a “gazdasági viszonyok változása” a hangsúlyos. A rendszerváltozással az adóztatás szerepe is jelentősen megnövekedett. 1989. évtől kezdődően sorra születtek meg azok az adójogszabályok, amelyek a mai adóztatás alapjait jelentik (lásd fenn a főadók törvényi születésének dátumait).

A különböző érdekek összeütközésének feloldása is többször szükségessé tette nem csak a jogszabály-módosítást, de az új jogszabály alkotását is, lásd a személyi jövedelemadó vagy a társasági adó újraszabályozása, ahol a különböző érdekeket egyrészt a magyar másrészt a külföldi (nemzetközi) érdekcsoportok képviseltek a jogalkotói akarattal szemben (lásd a “withholding”<sup>28</sup> típusú osztalékadó bevezetése a kiegészítő adó helyett).

---

<sup>28</sup> értsd “adóvisszatartás”, mivel a kifizető vonja le és fizeti meg

A Jt. szerint a jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdek-összeütközések feloldásának lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell. Ez a követelmény az adójogszabályokat illetően elég későn kezdett érvényesülni. A ma is hatályban lévő újraszabályozásokig többször is rá kellett, hogy “döbbenjen” a jogalkotó, hogy pl. nem vizsgálták kellőképpen az adó- szabályozás várható hatását vagy a végrehajtás feltételeit. Itt példaként megemlíthető a kiegészítő adó és az arra vonatkozó adómentesség kérdésköre a nemzetközi egyezmények alapján, amely tárgyban kialakult vitát az Alkotmánybíróságnak kellett “lezárnia” (a jogalkotói akaratall ellentétesen).

A végrehajtás feltételei vizsgálatának hiánya (vagy nem kellő szintje) is többször tetten érhető az adójogalkotásban, ahol mind az adózót, mind az adóhatóságot érte már kellemetlen meglepetés (legutóbb az adóazonosító jel bevezetésénél, vagy például a személyi jövedelemadó egy százalékaról való rendelkezési lehetőség hatályba lépésénél nagyon sok anomália volt tapasztalható a végrehajtás terén).

A jogszabályokat, így az adójogszabályokat is a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. Ezen a kitétlen el lehetne időzni. A gyakorlatban többször előfordult már az adójogszabályok kapcsán, hogy nemhogy az adófizető és az adóhatóság értelmezett másképp “világos és közérthetően” megszövegezett adójogszabály-helyet, hanem az is gyakori, hogy az adóhatóság és a pénzügyminisztérium egymástól eltérő álláspontot képvisel



vagy a “csúcs”, amikor két adóhatóság sem tud közös nevezőre jutni egy adójogszabály-hely értelmezését illetően. A “PM-APEH” esetek számát minimális szintre úgy igyekeznek szorítani, hogy a kiadott állásfoglalásokat lehetőség szerint egyeztetik egymással és ezt fel is tüntetik az állásfoglalás végén<sup>29</sup>.

A Jt. értelmében az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy hasonló módon kell szabályozni. A szabályozás nem lehet párhuzamos vagy indokolatlanul többszintű. Az adójogszabályok ennek a követelménynek többé-kevésbé megfelelnek. A jövedelemadók újrászabályozásával (szja 1995-ben, társasági adó 1996-ban) például tetten érhető a fentiekben megfelelő jogalkotói törekvés.

Amint fentebb már érintettük, a legtöbb, fejlett gazdasággal rendelkező országban a jövedelemadókat egy törvényben, kódexben szabályozzák.

Hazánkban ez kettéválk a magánszemélyek és a társaságok jövedelemadózására, azonban a két jövedelemadó szabályozás között egyre több logikus kapcsolat fedezhető fel (pl. a most már kizárólag az Szja törvény hatálya alá tartozó egyéni vállalkozó vállalkozói jövedelme után fizetett 18%-os adómérték megegyezik a társasági adóban a társaságok által a pozitív adóalap után fizetendő adó mértékével és hasonló logikus összefüggéseket fedezhetünk fel az osztalék szabályozását illetően is mindkét jövedelemadó törvényben).

---

<sup>29</sup> pl. a magánnyugdíj-pénztári befizetés elszámolása tárgyában kiadott PM Jövedelemadók főosztálya 2390/1998. - APEH Adónemek főosztálya 9280085077/1998

A Jt. kimondja, hogy az állampolgárok - közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján - közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában. A jogalkalmazó szerveket, társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.

Ez az adójogszabályok megalkotása során talán kevésbé érvényesül. Az állampolgár részvétele az adójogalkotásban gyakorlatilag kimerül a választásokban való részvételben. A különböző érdekképviseleti szervekre sem jellemző, hogy jelentős befolyást tudjanak gyakorolni az adójogalkotásra (annak ellenére, hogy "be kell őket vonni" a jogalkotási folyamatba).

A legjelentősebb kivétel talán ezen megállapítás alól a helyi adók önkormányzati szabályozása kapcsán tapasztalható, ahol az önkormányzatok egyre gyakrabban egyeztetik rendeleteik tervezett tartalmát a helyi kamarákkal, sőt valahol közvetlenül az adófizetők kisebb-nagyobb csoportjaival. Helyi szinten arra is lehetőség van (a legszélsőségesebb, de közel sem ritkán előforduló esetben), hogy pl. a legnagyobb adófizető egyéni vállalkozó személyes "befolyást" is tudjon gyakorolni pl. az adókedvezmények kialakítása terén.

A nemzeti főadók vonatkozásában érthetően ez már nem megy ilyen könnyen. Multinacionális magyarországi vállalkozások képviselői, érdekképviseleti csoportjai (pl. Nemzetközi Vállalatok Magyarországi Társasága) és nemzetközi kötelezettségvállalásaink azok amelyek a legjelentősebben tudják "kívülről" befolyásolni a jogalkotót.

Emellett persze, szeretnénk és jogos elvárás is lenne ha a Gazdasági Kamarák is hatékonyan tudnák tölteni ezen szerepüket (is), ha már “rákényszerítették” e szervezeteket a vállalkozásokra (jelentős tagdíjfizetési teherrel, nagyobb cégeknek ez 50 ezer forint, plusz a korrigált nettó árbevétel egy ezreléke, maximum 10 millió Ft).

### **II.3. Adójogalkotás - Bírósági gyakorlat - Alkotmánybíróság**

A jogalkalmazó szervek kötelező bevonása e folyamatba külön említést igényel. Itt elsősorban a bíróságok jogalkalmazásának hatása a jogalkotási folyamatra az érdekes.

Igaz ugyan, hogy hazánk jogalkalmazása nem a precedens rendszeren alapul, hanem a törvények és egyéb jogszabályok szövegén, ugyanakkor vitathatatlan, hogy a bírói ítéletek hatása a jogalkotásra több mint jelentős. **Az EU csatlakozási folyamat még viszonylag hosszú időt fog igényelni, így a bíróságok jogalkalmazásának hatása a hazai jogalkotási folyamatra még egy ideig jelentős szerepet fog játszani. Az EU csatlakozás küszöbén, az adójog-harmonizációval egyébként nem titkolt cél az, hogy a bíróságoknak a jövőben ne kelljen ekkora mértékben a “jogalkotással” foglalkozni.**

Első hallásra pozitívnak tűnik, hogy a gyakorlat igenis alakítsa az elméletet, de egyelőre nem mondható el, hogy (amellett, hogy nemkívánatos a bíróságok jelenlegi mértékű “jogalkotása”) a bírói gyakorlat egységes lenne, különösen nem az adójogszabályok értelmezése kapcsán.

Mielőtt elmerülnénk a téma vizsgálatában nézzük meg hogyan is alakult az adóhatósági határozatok bírósági felülvizsgálatának rövid története Magyarországon:

A hatalmi ágak szétválasztása polgári elvének megfelelően Magyarországon 1869-ben történt meg az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztása.

Az 1883. évi 43. törvénycikk szervezte meg a pénzügyi közigazgatási bíróságokat. E bíróságok jártak el az egyenes adó mértékének megállapítása, az adómentességek, a pénzbírságok, a végrehajtási panaszok és az illetékek ügyében előterjesztett fellebbezések elbírálásakor. Az adó- és illetékügyekben tehát korábban került megszervezésre az a bíróság, mely a közigazgatási hatóságok határozatait vizsgálta felül.

Az 1896. évi 26. törvénycikk teremtette meg Magyarországon az általános jogkörrel felruházott közigazgatási bíróságot. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság egyfokú végleges bíróság volt. Illetékessége tehát kiterjedt az akkori államterület valamennyi vármegyéjére. Két osztályra tagolódva működött, az egyik osztály csak pénzügyi ügyekkel (adó, illeték stb.) foglalkozott, míg a másik osztály az összes többi nem pénzügyi jellegű üggyel.

Az 1949. évi II. törvény megszüntette a Közigazgatási Bíróságot. Ezzel megszűnt az adóhatósági határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetősége is.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól kiadott 1957. évi IV. törvény hatálybalépéséig nem volt egységes eljárási törvény a közigazgatási eljárásra.

E jogszabály meghatározta azokat az eseteket, amikor bírósági felülvizsgálatra van lehetőség a közigazgatási határozatokkal szemben, azonban nem tette lehetővé az adóhatósági határozatok bírósági felülvizsgálatát.

Az államigazgatási eljárási törvény felhatalmazása alapján meghozott 1063/81 (XII.5.) MT rendelet megalkotása változtatott ezen a helyzeten. E jogszabály taxatívén felsorolta azokat az esetköröket, amikor lehetségesnek ítélte a bírósági felülvizsgálatot. E felsorolásban már szerepelt az adóhatósági határozatok köre is. Eleinte azonban az adóhatósági határozatok bírósági felülvizsgálatát csak a jogalap felülvizsgálata körében lehetett kérni, az összecszerűség körében nem. Ez a későbbiek folyamán megváltozott és lehetővé vált az összecszerűség vizsgálata is a bírósági felülvizsgálat során.

A rendszerváltás időszaka jelentős változást hozott témánk szempontjából. Az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII.22.) AB számú határozatával alkotmányellenesnek minősítette a 63/1981 (XII.5.) MT rendeletet és azt megsemmisítette. A fenti alkotmánybírósági határozat alapján alkották meg az 1991. évi XXVI. törvényt, amely több jogszabályt módosítva megteremtette a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának általános lehetőségét, és alapját képezi a jelenleg hatályos szabályozásnak is.

A bírósági felülvizsgálat fórumrendszere és hatásköri szabályai a jelenleg hatályos szabályok szerint:

A bírósági szervezeti rendszer háromszintű: helyi bíróságok, megyei bíróságok, Legfelsőbb bíróság.

Az adóhatósági határozatok bírósági felülvizsgálatára csakúgy, mint a többi közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára- első fokon hatáskörrel és illetékességgel kizárólag a megyei bíróság székhelyén levő helyi bíróság, Budapest területén a Pesti Központi Kerületi Bíróság rendelkezik.

E szabály alól kivételt képeznek azok a perek, amelyekben a bíróság által felülvizsgálandó közigazgatási határozatot hozó elsőfokú közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjed, mert e perek elbírálása első fokon megyei bírósági hatáskörbe tartozik. A helyi bíróságok által hozott határozatokkal szemben fellebbezéssel lehet élni a másodfokon eljáró megyei bíróságokhoz, illetőleg a Fővárosi Bírósághoz. Természetesen amennyiben első fokon megyei bíróság járt el a fent már írt kivétel esetén, úgy a megyei bíróság ítélete elleni fellebbezést a Legfelsőbb Bíróság bírálja el.

A másodfokú bíróság által hozott határozattal szemben további fellebbezésnek nincs helye, így az jogerős.

A jogerős ítélettel szemben rendkívüli perorvoslatként felülvizsgálatot lehet azonban kérni jogszabálysértésre hivatkozva a Legfelsőbb Bíróságtól.

A felülvizsgálati eljárás azonban nem tartozik a rendes perorvoslatok közé, így a bírósági eljárás a közigazgatási határozatok felülvizsgálata körében nem három-, hanem kétfokú, hiszen a jogerős bírósági döntés, amennyiben fellebbezés volt az ügyben, másodfokon születik meg.

A közigazgatási perekben nem alkalmazható a Polgári perrendtartás 1998. január 1. napjától hatályos azon szabálya, mely szerint az ún. kis perértékű ügyekben a meghozott ítéletek

elleni fellebbezés csak szűk körre korlátozódhat. A Pp. 256/B.§(1) bekezdése ugyanis csak a helyi bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó vagyoni perekben teszi lehetővé a fellebbezési jog korlátozását, ha a pertárgy értéke nem haladja meg a 200 000 Ft-ot. Azonban a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata nem tartozik a vagyoni perek közé, így ez a szabály nem alkalmazható e perekre. A korábbiakban már hivatkozott cikkben írt ezzel ellentétes álláspont nem állja meg a helyét. Jelenleg tehát a közigazgatási határozatok felülvizsgálata során hozott elsőfokú határozattal szemben a pertárgy értékétől függetlenül helye van a fellebbezésnek.

Ugyanakkor a Polgári perrendtartás 271.§ (3)-(5) bekezdései alapján a közigazgatási perekben is alkalmazandó a felülvizsgálati engedélyezési eljárásra vonatkozó 1998. január 1-től hatályos rendszer. Eszerint, ha a kérelmező által vitatott határozatban, illetőleg a határozat vitatott részében megítélt, illetve elutasított követelés 200. 000 Ft-ot nem haladja meg, felülvizsgálatnak csak akkor van helye, ha a felülvizsgálat iránti kérelem előterjesztését a Legfelsőbb Bíróság engedélyezi.

A felülvizsgálati engedélyezési eljárás közigazgatási perekben 1998. december 31-ig alkalmazandó, hiszen 1999. január 1. napján hatályba lépett Pp. 340/A§ (2) bekezdése kizárja a közigazgatási perben történő alkalmazását (valószínűleg jogszabály-alkotási hiba történt e körben, hiszen a felülvizsgálati engedélyezési eljárás közigazgatási perekben csak egy évig alkalmazható 1998 január 1-től december 31-ig).

A fentiek alapján megállapítható, hogy a jelenleg hatályos fórumrendszer a közigazgatási perekben kétfokú, melyet kiegészít a jogerős ítélettel szembeni felülvizsgálat lehetősége. A bírósági szervezeti rendszer, az eredeti elképzelések szerint 1999.-től négyszintűvé vált volna. A megyei bírósági szint és a Legfelsőbb Bíróság közé megszervezésre kerültek volna az ítélőtáblák. Azonban, az 1998. évi LXXI. törvény az igazságszolgáltatással kapcsolatos egyes törvények módosításáról úgy rendelkezett, hogy az ítélőtáblák székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 1997. évi LXIX. törvény hatályát veszti. Ezzel az ítélőtáblák felállítása bizonytalan ideig lekerült a napirendről.

Jelentős változás, hogy az első fokon eljáró megyei bíróság ítélete ellen két kivételtől eltekintve fellebbezésnek nincs helye.

Ezen két kivétel a következő:

Fellebbezésnek van helye (1) ha a közigazgatási pert olyan határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amelyet olyan szerv hozott elsőfokú eljárásban, amelynek illetékessége az egész országra kiterjed és e határozatot a bíróság a törvény alapján, megváltoztathatja (2) ha a közigazgatási pert olyan határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amelyben az ügyfelet 2 millió forintot meghaladó összeg megfizetésére kötelezték.

A felülvizsgálati kérelem benyújtásának lehetősége a Legfelsőbb Bírósághoz továbbra is fennmaradt.

Felmerülhet a kérdés, hogy az adóperekben hogyan értelmezendő "az ügyfelet 2 millió forintot meghaladó összeg



megfizetésére kötelező határozat” fogalma. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának véleménye szerint az ügyfelet 2 millió forintot meghaladó összeg megfizetésére kötelező határozat esetén - ha az adó - adójellegű kötelezettséggel, illeték- vagy vámkötelezettséggel kapcsolatos - a marasztalási részösszegeket együttesen kell számításba venni, azzal azonban, hogy az adó- és vámhatóság által járulékos kötelezettségként megállapított bírság és pótlék összege nem vehető figyelembe, kivéve, ha maga a bírság vagy a pótlék összege vitatott. Mivel a jogszabály a “megfizetésre kötelező” határozatot említ, így közömbös a tény, hogy a bírósági felülvizsgálat során az ügyfél a közigazgatási határozatban megjelölt összeget mennyiben teszi vitássá.

Visszatérve a bírói gyakorlattal kapcsolatos egyik fő kérdésre: melyik bírói gyakorlatot kövesse (vegye figyelembe) a jogalkotó? Habár itt is tapasztalhatóak a javulás irányába mutató tények. 1998-ban már több jelentősebb jogegységi határozatot hozott a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ismertebbek éppen a személyi jövedelemadóhoz kötődőek.

Az Alkotmánybíróság határozatai is jelentősen befolyásolhatják a jogalkotást, különösen akkor, ha az megállapítja valamely jogszabály, jellemzően valamely jogszabályhely alkotmányellenességét. Ilyenkor, - amint tudjuk - az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabályhelyet megsemmisíti (pl. 11/1998.(IV.8.) AB határozat) és arra “kényszeríti” a jogalkotót, hogy újraszabályozzon (vagy töröljön) valamely rendelkezést.

A jogalkotásra tehát vitathatatlanul nagy befolyással van a bírói jogalkalmazás, melynek hatása akkor pozitív, ha az

egységesnek bizonyul az adott adójogi kérdésben. Az feltétlenül pozitív, hogy most már nagyobb számban “születnek” a jogegységi határozatok.

A személyi jövedelemadóhoz kötődően vizsgáljunk meg az 1. számút 1998-ból (az alapítványi támogatás adókedvezményével kapcsolatban)<sup>30</sup>:

“...A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának közigazgatási jogegységi tanácsa a Közigazgatási Kollégium vezetőjének indítványa folytán meghozta a következő jogegységi határozatot:

1. A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1993. évi CI. törvénnyel módosított 1991. évi XC. törvény 34.§-a (1) bekezdésének a) pontja alapján az adóalap megállapításakor az összjövedelemből a belföldi székhelyű alapítvány céljára átadott összeg a rendeltetésszerű joggyakorlás elvére figyelemmel - csak akkor vonható le, ha a befizetés a magánszemély vagyonának tényleges csökkenését eredményezi.
2. Adókedvezmény igénybevételét nem zárja ki, ha az adományozás vagyoni előny érdekében történik. Az adományozott összeg összjövedelmet csökkentő levonására akkor nem kerülhet sor, ha az alapítvány által - közvetlenül vagy közvetve - nyújtott vagyoni előny megszerzése, vagy nyújtása érdekében fizetik be.
3. Az adóhatóság a levonásra jogosító igazolás kiadását követően, utólag is ellenőrizheti, hogy a konkrét befizetést a magánszemély nem előre meghatározott vagyoni előny megszerzése, vagy nyújtása érdekében adja.

---

<sup>30</sup> 1/1998. KJE szám

4. Ez a jogegységi határozat az 1991. évi XC. törvény - 1995. január 1. napjától hatályos - 38/A.§-a (1) bekezdésének i) pontja tekintetében is értelemszerűen irányadó...”.

A befektetési adókedvezmény ügyekben (amelyhez még a 2/1998. KJE is tartozik, a szövetkezeti üzletrésztársaság adókedvezményére vonatkozóan) egyébként a Legfelsőbb Bíróság által hozott jogegységi döntés szerint polgárjogi értelemben nem joggal való visszaélés, ha valamely szerződés kizárólag adóelőny elérése céljából születik, feltéve, hogy ilyen tilalmat az adótörvény nem mond ki.

Az adózás rendjéről szóló törvény (Art.) 1999. január 1.-től hatályba lépő módosítása jellemző példája annak, hogy a bírói gyakorlat milyen hatással van az adójogalkotásra. A Legfelsőbb Bíróság fenti jogegységi döntéseire válaszul az Art. - más országok kodifikációs gyakorlatát figyelembe véve - elvi élel mondja ki a rendeltetésszerű joggyakorlás kötelezettségét az adójogviszonyokban is, és az adójogban intézményesíti a nem rendeltetésszerű joggyakorlás tilalmát, de ehhez nem a polgári jogi érvénytelenséget fűzi jogkövetkezményül.

Az adókikerülési célú adóelőny igénybevétele esetén a jogosulatlan előny figyelmen kívül hagyásával kell majd az adót megállapítani, szükség esetén a becslés szabályainak alkalmazásával. Természetesen ezeket a szabályokat csak a törvény hatályba lépését követő joggyakorlásokra lehet majd alkalmazni, függetlenül attól, hogy az ügylet, szerződés megkötése mikor történt.

E szabály kapcsán egyébként véleményünk szerint attól tarthatunk, hogy az adóhatóság lényegében korlátlan lehetőséget kap az adózók egymás közötti szerződéseinek és

más ügyleteinek minősítésére, mert minden “adótakarékos” üzleti megoldás a nem rendeltetésszerű joggyakorlás tilalmába ütközhet. Nem kétséges, hogy az új jogintézmény alkalmazása során a határokat illetően lesznek majd értelmezési viták, és a bírói joggyakorlatnak is lesz szerepe az adekvát adóhatósági magatartás kialakításában, hiszen a rendelkezésnek nem célja a szerződési szabadság korlátozása. A rendeltetésszerű joggyakorlás elve nem a szerződő felek egymás közötti viszonyát érinti a jogalkotói szándék szerint, az új alapelv csak azt tiltja, hogy az olyan szerződéseknek, amelyeknek kizárólagos célja mindkét fél vagy egyik fél adókikerülésének megalapozása, ne lehessen hatása az adójogviszonyokra. Tekintsünk át egy ÁFA-val kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot is<sup>31</sup>:

A számlaelfogadó objektív felelőssége:

Az ítélkezési gyakorlat a számlaelfogadó adóalanyokkal (vevőkkel) szemben felállított egy objektív adójogi felelősséget.

E zsinórmérték szerint az adólevonási jogát érvényesítő felperesi vevőtől “..elvárható lett volna, hogy meggyőződjék üzleti partnere adóalanyiságáról, és a vizsgálódást a szerződés megkötése előtt kellett volna elvégeznie. Mindezek elmulasztásából eredő kockázat valóban a felperest terheli”<sup>32</sup>

A vevőt sújtó objektív felelősség elmélete ellentétes a törvényi rendelkezésekkel. A törvény nem ír elő olyan tartalmú

---

<sup>31</sup> Dr. Vadász Iván /adó hírlevél 1998. március I. évfolyam. 3. szám

<sup>32</sup> Adó, vám és illeték 1997/7/89. Jogeset Legfelsőbb Bíróság Kfv.I.27.172/1996. Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.27.859/1995/8. Sz. ítélete a Pécsi Városi Bíróság ítéletét idézve leszögezte:”...a vevő nem kötelezhető arra, hogy a gazdasági művelet létrejötte előtt tisztázza a számla kiállítójának adóalanyiságát.”

kötelezettséget a számlaelfogadó vevő terhére, miszerint a számlakiállító eladó adóalanyiságát ellenőriznie kellene. Ellenkezőleg: az áfa törvény 44.§ (4) bekezdésének rendelkezése egyértelműen leszögezi, hogy a számlában „..feltüntetett adatok valódiságáért a kibocsátó a felelős”.

A bíróságok rendszeresen figyelmen kívül hagyják az áfa-törvény 35.§ (1) bekezdés a) pontja kogens rendelkezését, amely szerint az adólevonási jog gyakorlása szempontjából hiteles dokumentumnak minősül az adóalany (vevő) nevére szóló számla.

Ebből következően az alakilag hibátlan és az adóalany (vevő) nevére szóló számla - mint törvény erejénél fogva hiteles dokumentum - alapján az adólevonás jogszerűnek minősül, függetlenül attól, hogy a számlakiállító olyan jogszabálysértéseket követett el, amelyekről az adólevonás jogát gyakorló adóalany (vevő) nem tudott és nem is volt kötelessége tudni.

Az Áfa törvény 35.§ (1) bekezdés a) pontja nem “objektív” hanem “szubjektív” módon határozza meg a hiteles számla fogalmát. A szubjektivitás ebben az esetben azt jelenti, hogy a vevő a részére kiállított számla szemrevételezésével képes annak hitelességét ellenőrizni, hiszen csak azt kell megfigyelnie, hogy a számla az ő nevére szól, az általa megkötött jogügylet adatait tartalmazza, és megfelel az áfa törvény előírásainak.

Tehát a vevőnek saját érzékszervein és jogi ismeretein kívül más eszközt nem kell igénybe vennie a hitelesség ellenőrzéséhez.

A bíróságok elutasítják az áfa törvény 35.§ (1) bekezdés a) pontja “szubjektív” hitelességi kritériumát és e-helyett a számviteli törvény 84.§ (2) bekezdésében leírt “objektív” előírásokat tekintik irányadónak, amelyek szerint a számviteli bizonylat, nevezetesen a számla “..adatainak alakilag és tartalmilag hitelesnek, megbízhatóknak és helytállóknak kell lenniük”.

Vitathatatlan, hogy a vevőt megtévesztő, nem létező vállalkozás nevében vagy álképviselő stb. által kiállított számla nem tekinthető sem megbízhatóknak, sem pedig helytállóknak. De a megbízhatóság és a helytállóság olyan feltételek, amelyek a számla elfogadójának érzékszervei útján nem ellenőrizhetők, hanem a vevőnek saját szubjektumától független eszközöket is igénybe kell vennie a számla felülvizsgálatakor, például meg kell szereznie a számlakiállító cégkivonatát a cégbíróságtól.

Megjegyezzük, hogy a cégkivonat beszerzése sem nyújt kellő biztonságot a számlaelfogadó adóalany számára, mert a 7012/1997.(AEÉ.13.) APEH irányelv 2) a/2. pontja szerint nem minősül adóalany az a számlakibocsátóként feltüntetett cég, amelynek cégbejegyzésére hamis vagy lopott okiratok alapján került sor, ugyanis “ez esetben a társasági szerződés semmis, és a bűncselekmény következményeképpen bejegyzett társaság számlája a kiállítás időpontjától függetlenül fiktívnek minősül”<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Az APEH irányelv hivatkozik az LB Kfv.II.27.377/1996/3. számú közzé nem tett ítéletre. Az APEH irányelv jogi következtetése ellentétes az 1989. évi 23. tvr. 18/A.§ rendelkezéseivel. A közokirat hamisítás nem teszi semmissé a társasági szerződést, illetve a cégbejegyzést. A bíróság az érvénytelen társasági szerződést a törvény erejénél fogva hatályossá nyilvánítja /lásd dr. Gál Judit: A cégperekről, Céghírnök, 1995/12.szám/.

Az objektív felelősség elmélete teljes mértékben figyelmen kívül hagyja azt a körülményt, hogy az államigazgatási szervek elégtelen működése következtében a számla elfogadójának csak nagyon szűk körű lehetőségei vannak a számlakiállító üzleti partner adóalanyiségének ellenőrzésére.

#### Az irányadó ítéletek

A következő ítélet jól szemlélteti a Legfelsőbb Bíróság jelenleg érvényes ítélkezési gyakorlatát, amelyet az alsóbb szintű bíróságok is magukévá tettek.

Az ítélet jogértelmezése szerint az áfa-törvény előírásai eltérést nem engedő” felsorolás formájában tartalmazzák azon tartalmi - és nem formai - elemeket, amelyek együttes megléte esetén lehet csak egy bizonylatot számlának, illetve egyszerűsített számlának minősíteni, ezért a tartalmilag hiányos bizonylat nem tekinthető számlának, így az adóalany adólevonási jogát sem alapozza meg.<sup>34</sup>

Az ítéletet azért idézzük majdnem teljes terjedelmében, mert ez adja az LB álláspontjának összefoglalását, miután több ítélet született az 1995-1996. években, amikor a különböző bíróságok egymástól eltérő ítélkezési gyakorlatot folytattak. Ez az ítélet vetett véget a bizonytalanságnak, melyet “quasi jogegységi” döntésnek is tartanak.

“Önmagában azonban a formailag szabályosan kiállított számla a valós gazdasági esemény, az értékesítés vagy az értékesítést végző adóalanyiségének hiányában az áfa visszaigénylésének jogát nem teremti meg, és ugyanígy önmagában a gazdasági

---

<sup>34</sup> Adó és illeték 1995/9/120. Jogeset.

esemény - ha azt hiteles dokumentum nem kíséri - az adólevonási jogot nem alapozza meg.

Vagyis az adó-visszaigénylési jog kizárólag a feltételek együttes megléte esetén gyakorolható a hivatkozott áfa tv. 32.§ (1) bekezdésének a) pontja alapján a 34.§ szerinti adóalanyt megilleti az a jog, hogy az általa fizetendő adók összegéből /48.§ (1) bekezdés / levonhatja azt az összeget, amelyet a részére teljesített termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás során egy másik adóalany rá áthárított.

Az áfa tv. 35.§-ának (1) bekezdése értelmében az adólevonási jog kizárólag az előzetesen felszámított adók összegét hitelesen igazoló dokumentum birtokában gyakorolható. A számvitelről szóló 1991. évi XVIII. törvény 84.§-ának (2) bekezdése szerint a számviteli bizonylat adatainak alakilag és tartalmilag hitelesnek, megbízhatóknak és helytállónak kell lenniük.

Az áfa tv. és a számviteli törvény előírásai alapján tehát formai és tartalmi feltételek együttes megléte esetén kerülhet sor a levonási jog gyakorlására. A formai feltételek a felszámított adó összegét igazoló dokumentumra (számlára) vonatkoznak. Ha viszont a számla hitelességét akár az adóhatóság, akár az adóalany vitatja, vizsgálni kell a tartalmi feltételek meglétét, így:

- valóságosan végbement-e az a gazdasági esemény (termékértékesítés vagy szolgáltatás), amelyre az adó visszatérítését alapítják,
- a termékértékesítés (szolgáltatás) ellenértékét (ideértve az adót is) a vevő megfizette-e,
- a másik adóalany részéről sor kerülhetett-e az adó áthárítására.



Az önmagában formailag szabályos számla tehát nem ad alapot az adólevonásra, ha a felsorolt feltételek közül bármelyik hiányzik, s akár az adóhatóság, akár az ügyfél vitatja vagy állítja a tartalmi feltétel meglétét, illetőleg hiányát....rámutat a Legfelsőbb Bíróság, hogy a bíróságok ítéleteiben hivatkozott legfelsőbb bírósági döntés más tényállás alapján született, jelen üggyel nem összehasonlítható.

Valóban tartalmazza azt az állásfoglalást, hogy a Legfelsőbb Bíróság nem tartaná kívánatosnak egy olyan gyakorlat kialakulását, amely elsősorban formai szempontok szerint ítélné meg az adólevonási jog gyakorlásának jogosságát.

A számlák adóhatóság általi kötelező tartalmi és formai vizsgálata a tényállás tisztázása során sok esetben nem mellőzhető <sup>35</sup>.

A Legfelsőbb Bíróság következetes ítélkezési gyakorlata ezzel az állásfoglalással összhangban áll, ennek az igénynek eleget téve - tehát a számla adatainak tartalmi felülbíráásával - fejtette ki más ügyekben, hogy

- ha a számlát nem létező gazdasági társaság bocsátotta ki, nem lehet általános forgalmi adót visszaigényelni,
- nem jogszerű a visszaigénylés, ha a számlával ellentétben a vételár teljes egészében nem került megfizetésre, továbbá
- nem hiteles az a számla, amely meg nem történt gazdasági eseményt tanúsít.

A felülvizsgálati kérelemben foglaltakra figyelemmel rámutat még a Legfelsőbb Bíróság arra, hogy a tartalmi feltétel

---

<sup>35</sup> Kfv.III.27.930/1995/8.

vizsgálata mind az adóhatóság, mind a bíróságok részéről körültekintő vizsgálódást igényel: sor kerülhetett-e a másik adóalany részéről az adó áthárítására (ténylegesen adóalany volt-e az eladó, a számla kiállítója valóságos résztvevője volt-e a gazdasági eseménynek stb.).

A számla hitelességének körültekintő feltárása során - adott esetben - vizsgálni kell a szerződés megkötésének körülményeit, a piaci szokásokat, a szerződés tartalmát (a vételár nagyságát) s mindezek alapján azt, hogy a vevő mennyire volt körültekintő üzleti partnere kiválasztásában.

A fentiek átfogó képet mutatnak számunkra az ítélkezési gyakorlatról, amelynek hatását minden egyes adójogszabály módosításakor (általában évente) megtapasztalhattuk, legutóbb az 1999-es adóév vonatkozásában. Az európai adóharmonizációval valószínűleg - reményeink szerint - csökkenni fog a bíróságok ezen szerepe. Megítélésünk szerint egy bizonyos szintig elfogadható az ítélkezési gyakorlat adójogalkotásra gyakorolt hatása, ameddig az valóban azt a célt szolgálja, hogy finomítson egyes adójogszabályokon (azt a kívánt gyakorlathoz igazítsa). Ha már nem csupán "finomításokról", pontosításokról van szó, hanem "jogszabályírásról", akkor valóban az adójogalkotás minőségének nem kívánt alacsony szintjéről kell hogy beszéljünk. Az EU csatlakozás küszöbére érkezve, különösen néhány fő adó (áfa, jövedéki adó) tekintetében véleményem szerint az adójogalkotás minőségének szintje megfelelő (erről részletesebben majd a főadókkal illetve az EU-val foglalkozó fejezetben foglalkozunk).

## **II. 4. Felelősség a jogszabály-előkészítésért**

A jogszabály tárgya szerint hatáskörrel rendelkező, illetőleg a kijelölt miniszter, államtitkár, országos hatáskörű szerv vezetője (a továbbiakban: szakminiszter) felelős a jogszabály előkészítéséért, így különösen azért, hogy a szabályozás szükséges és a tervezett megoldások alkalmasak a kitűzött cél elérésére.

Az adójogszabályok vonatkozásában a Pénzügyminisztériumban kell keresnünk a "jogalkotókat".

A pénzügyminiszter, az államtitkár(ok) felelősek az adójogszabályok előkészítéséért.

Az igazságügy miniszter felelős azért, hogy a jogszabály összhangban álljon más jogszabályokkal, megfeleljen a jogpolitikai elveknek, illeszkedjen be az egységes jogrendszerbe, és feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek. E felelősség érvényre juttatása érdekében a szakminiszter a törvényjavaslatok tervezetét az igazságügyminiszterrel együtt készíti el, és terjeszti a Kormány elé, a kormányrendelet tervezetét az igazságügy-miniszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé, a miniszteri rendelet illetőleg államtitkári rendelkezés tervezetét véleményezésre megküldi az igazságügy-miniszternek.

Az adójogszabályok esetében a legfőbb probléma a fentiek kapcsán a más jogszabályokkal való összhang megteremtése. Ezek a más jogszabályok legtöbbször maguk is adójogszabályok vagy az adózást befolyásoló más jogszabályok (pl. a számvitelről szóló törvény). Több probléma abból adódik, hogy vagy hiányzik valamely egységes fogalom meghatározás vagy egy fogalomra több meghatározás is adott a különböző

adótörvényekben vagy egyszerűen a számviteli törvény és az adótörvények ellentmondásba kerülnek egymással.

A Kormány elrendelheti, hogy jelentős jogszabálytervezet előkészítésére az igazságügy-miniszter, illetőleg a szakminiszter kodifikációs bizottságot alakítson. A kodifikációs bizottságban részt vesznek az érdekelt állami szervezeteknek, társadalmi szervezeteknek, érdekképviselői szervezeteknek, valamint a megfelelő tudományágnak a képviselői is. A kodifikációs bizottság állásfoglalásairól a jogalkotó szervet tájékoztatni kell. Ha a miniszteri rendelet vagy államtitkári rendelkezés más miniszter, illetőleg államtitkár feladatkörét is érinti, a rendeletet, illetőleg a rendelkezést vele együttesen vagy vele egyetértésben kell kiadni. Véleményeltérés esetén a Kormány dönt.

Az adóval kapcsolatos jogszabálytervezetek - beleértve az újraszabályozások tervezeteit is - mind jelentős jogszabálytervezetnek minősülnek, így jellemzően kodifikációs bizottság készíti elő azokat.

#### II.4.1. A jogszabálytervezetek véleményezése

A Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről véleményt nyilvánítanak

- (a) a miniszterek,
- (b) a szabályozásban érdekelt országos hatáskörű szervek vezetői, továbbá
- (c) az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek

A törvény és a kormányrendelet tervezetét véleményezésre meg kell küldeni a legfőbb ügyésznek, továbbá - ha az a bíróságok hatáskörét is érinti - a Legfelsőbb Bíróság elnökének is.

A miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés tervezetét meg kell küldeni véleményezésre más, a szabályozásban érdekelt miniszternek, országos hatáskörű szerv vezetőjének, társadalmi szervezetnek és érdekképviselői szervnek. Az önkormányzatok tevékenységét jelentősen érintő jogszabály tervezetét véleményezésre meg kell küldeni a fővárosi és a megyei önkormányzatoknak.

A véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésénél figyelembe lehessen venni. A határidő megállapításakor a jogszabálytervezet terjedelmére és a véleményező szerv testületi jellegére is tekintettel kell lenni. A jogszabály tervezetével egyidejűleg meg kell küldeni a végrehajtási jogszabály tervezetét is.

#### II.4.2. A jogalkotási eljárás

A törvénykezdeményezés jogát, a kezdeményezés módját és a törvényalkotás rendjét az Alkotmány és az Országgyűlés ügyrendje szabályozza.

Ha társadalmi szervezet vagy érdekképviselői szerv a Kormánynak törvény kezdeményezését javasolja, erről tájékoztatni kell az Országgyűlés elnökét és az illetékes országgyűlési bizottságot.

A törvényjavaslatot - ha az országgyűlés ügyrendje kivételt nem tesz - harminc nappal az Országgyűlés ülészsaka előtt be kell terjeszteni.

Ha az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő törvényt kezdeményez és az Országgyűlés az indítványt elfogadja, a Kormányt vagy az illetékes országgyűlési bizottságot bízza meg a törvényjavaslat előkészítésével.

Ha az országgyűlési bizottság vagy az országgyűlési képviselő általa előkészített törvényjavaslatot terjeszt elő, az Országgyűlés dönt a törvényjavaslat napirendre tűzéséről. A törvényjavaslat tervezetének a véleményezésre bocsátásáról és - az Országgyűlés döntése alapján - a társadalmi vita megszervezéséről a Kormány gondoskodik.

A Kormány által kezdeményezett törvény javaslatát a Kormány nevében az általa kijelölt miniszter, államtitkár terjeszti az Országgyűlés elé. A törvényjavaslathoz az előterjesztő indoklást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait.

Ha a törvényjavaslat a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. December 16-án aláírt Európai Megállapodás tárgykörét érinti, az indoklásban tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás milyen mértékben tesz eleget az Európai Közösségek jogszabályaihoz való közelítés követelményének, illetőleg az összeegyeztethető-e az Európai Közösségek jogszabályaival.

**Az adójogszabályokat tekintve is hangsúlyozottan merül fel a szabályozás "harmonizálása" az EK jogszabályaihoz. Ennek okán külön fejezetben mutatom be alább azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe kell vennie a jogalkotónak. Itt már említést érdemel, hogy ezen EK**

**szempontok érvényesítése már egyre nagyobb mértékben megfigyelhető az egyes adójogszabályokban.**

A jövedéki adó törvény megalkotására pedig “egyenesen” az EK szempontok maradéktalan figyelembe vétele ösztönözte a jogalkotót. Az egyes nemzeti főadók vizsgálatánál is részletesen kitérek ezen szempontok deklarálására és figyelembe vételére az egyes szabályok kapcsán.

A kormányrendelet megalkotására a Kormány által megállapított szabályok az irányadók. A Kormány az általa kezdeményezett törvénytervezetének előkészítése során a szabályozás fő kérdéseiben előzetesen állást foglal.

Az önkormányzati rendelet előkészítésének, a tervezet társadalmi vitájának, továbbá a rendelet megalkotásának szabályait az önkormányzatokról szóló törvény<sup>36</sup> és végrehajtási rendelete, valamint az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tartalmazza. E téma részletesen alább, a helyi adójogalkotás fejezetben kerül feldolgozásra.

Ha a miniszter, az államtitkár, az országos hatáskörű szerv vezetője, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, a társadalmi szervezet vagy az érdekképviselői szerv azt észleli, hogy a jogszabály előkészítésére vagy a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályt megszegtek, intézkedés végett a Kormányhoz fordulhat.

#### II.4.3. A jogszabályok hatályosságának vizsgálata

A jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket, és a

---

<sup>36</sup> 1990. évi LXV. törvény

tapasztalatokat a jogalkotásban hasznosítani kell. Itt visszautalok arra, amit megjegyeztem a bírói jogalkalmazás hatásáról az adójogalkotásra. Hogy a jogalkotásban hasznosítani lehessen a jogalkalmazás tapasztalatait, ahhoz az adójogszabályok vonatkozásában is ki kell (enne) alakulni egy viszonylag egységes jogalkalmazásnak.

Mára többé- kevésbé ez megvalósulni látszik, de nem kevés akadályon keresztül.

Főleg bizonyos általános forgalmi adóval kapcsolatos (visszaigénylés, adólevonási jog feltétele, fiktív társaságok stb.) ügyekben volt tapasztalható nagyobb zavar a jogalkalmazásban (erről részletesebben lásd a főadókat tárgyaló fejezetet, az ÁFA témakörénél).

A jogalkalmazásban tapasztalható zavar a jogalkotót is “megzavarja” és kivárára készíti. Viszont ez a kivárá tovább húzza-vonja egyes adójogi kérdésekben az egyértelmű értelmezést tartalmazó döntést, döntések meghozatalát. A jogalkalmazó a jogalkotásra vár, a jogalkotó pedig a jogalkalmazás “tapasztalataira”.

A szakminiszter feladata, hogy folyamatosan vizsgálja - az érdekelt szakminisztereknek és országos hatáskörű szervek vezetőinek bevonásával - a jogszabályok hatályosulását, hogy a vizsgálat eredménye alapján megtegye a szükséges intézkedéseket. E kötelessége nem érinti a Legfelsőbb Bíróság elnökének és a legfőbb ügyésznek a jogkörét.

A jogszabályok hatályosulásának tapasztalatairól a szakminiszter a jogszabály-előkészítés során, illetőleg a jogalkotási program előkészítésekor tájékoztatja az igazságügy-minisztert.



#### II.4.4. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei

##### Határozat

Az Országgyűlés, a Kormány, a kormánybizottságok, az önkormányzatok és az önkormányzatok szervei határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket (e rendelkezése a Jt.-nek nem érinti a fenti szerveknek az egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát).

Az Országgyűlés, a Kormány és a kormánybizottságok határozatainak előkészítésére vonatkozó szabályokat e szervek állapítják meg.

Az önkormányzat határozatának előkészítésére vonatkozó szabályokat az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata állapítja meg.

Az Országgyűlés és a Kormány elrendelheti egyes határozatainak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Az önkormányzatok és az önkormányzat szervei határozataikat a hivatalos lapjukban, illetőleg a helyben szokásos módon tehetik közzé.

##### Utasítás

A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.

Az Adó-és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) igen gyakran ad ki ilyen utasításokat. Az APEH például (az ismertebbek közül) utasításban szabályozza az adó- és jövedelemigazolások

kiadásának rendjét<sup>37</sup>. Ezen utasítás kiadásának célja az adó- és jövedelemadó igazolások kiadása terén az egységes eljárási gyakorlat biztosítása és az ügyintézés meggyorsítása. De pl. APEH utasítás<sup>38</sup> szabályozza a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények végrehajtásával kapcsolatos adóhatósági feladatokat. Továbbá (hogyan csak a legaktuálisabb példánál maradjunk) APEH utasítás<sup>39</sup> rendezi pl. az Internet APEH-en belüli használatát és a közérdekű információk Internetre helyezését is.

Vizsgáljunk meg egy ilyen APEH utasítást részletesebben (példa maradjon az "Internet"-es):

Több jogszabályhoz hasonló módon ez az utasítás (amely soha nem jogszabály!) is bevezetéssel indul: "az APEH belső zárt, számítógépes rendszeréből az Internet világhálózattal való biztonságos és ellenőrizhető kapcsolódás létesítése, továbbá az APEH közérdekű információinak - ezen belül a letölthető programoknak - az Interneten való megjelenítése érdekében a modemes Internet végpontok kialakítását, illetve az APEH közérdekű információinak az Internetre való kihelyezését az alábbiak szerint szabályozom..."

A bevezető után az értelmező rendelkezések között meghatározza mi az Internet, mi az a modem stb. (milyen hasznos is lehet egy ilyen APEH utasítás elolvasása!) és azután következnek a részletes szabályozási részek. Végül a vegyes rendelkezések és a hatálybalépés.

---

<sup>37</sup> 4/1996. (AEÉ 4.) APEH utasítás

<sup>38</sup> 18/1990. (AEÉ 9.) APEH utasítás

<sup>39</sup> 51/1997 (AEÉ 14.) APEH utasítás

Több utasításnak van melléklet része is, amelyet nem mindig hoznak nyilvánosságra (az utasítás csupán azt tartalmazza, hogy a mellékletet az érdekeltek közvetlenül megkapják).

#### Jegybanki rendelkezés

A Magyar Nemzeti Bank elnöke a külön törvényben meghatározott körben jegybanki rendelkezésként a pénzügyi intézményekre és a pénzügyi intézménynek nem minősülő, kiegészítő pénzügyi szolgáltatást végző jogi személyekre, valamint a befektetési szolgáltatókra és az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapír-tőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény 208.§-a szerint elszámoló házakra kötelező előírásokat adhat ki. A jegybanki rendelkezést a Pénzügyi Közlönyben kell közzé tenni. A jegybanki rendelkezés a pénzforgalom tekintetében a jogi személyekre, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokra és természetes személyekre is kiterjed.

Az ilyen jegybanki rendelkezést az igazságügy miniszterrel egyetértésében kell kiadni és a Magyar Közlönyben kell közzétenni.

#### Statisztikai közlemény

A kizárólag statisztikai fogalmat, módszert, osztályozást, névjegyzéket és számjelet tartalmazó kötelező rendelkezést a Központi Statisztikai Hivatal elnöke statisztikai közleményként adja ki, amelyet a Központi Statisztikai Hivatal hivatalos lapjában kell közzétenni. Ez az adótörvények vonatkozásában, és különösen az általános forgalmi adó esetében különösen fontos (ahol a statisztikai besorolási számra hivatkozással meghatározott termékek és szolgáltatások vonatkozásában a KSH besorolási rendjét kell irányadónak tekintetni /áfa tv. 67.§/.

### Jogi iránymutatás

Az Országgyűlés és a Kormány irányelvet bocsát ki, amelyben általános érvényű célokat, programokat határoz meg, illetőleg állást foglal az állami és a társadalmi élet fontos kérdéseiben. Ez az irányelv a Magyar Közlönyben közzétehető.

Az Országgyűlés és a Kormány a jogszabályokat elvi állásfoglalásban értelmezheti. Ezt a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője irányelvet és tájékoztatót adhat ki.

Az irányelv ajánlást ad a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére.

A tájékoztató olyan tényt és adatot közöl, amelyet a jogszabály végrehajtásáért felelős szervnek a feladata teljesítéséhez ismernie kell.

Az irányelv és a tájékoztató az azt kiadó szerv hivatalos lapjában közzétehető.

Az Országgyűlés és a Kormány jogi iránymutatásainak előkészítésére az általuk alkotott jogszabályok előkészítésének a szabályait kell megfelelően alkalmazni. A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője jogi iránymutatásának előzetes véleményezésére a miniszteri rendelet előkészítésére vonatkozó rendelkezések az irányadók.

Az APEH iránymutatást is "százasaival" ad ki évente a különböző adók vonatkozásában (1997-ben közel háromszázat). Például (ma divatos példánál maradva) az APEH

iránymutatást adott ki az autópálya használati díj elszámolásáról is<sup>40</sup>.

Ezek az iránymutatások általában mindjárt az elején megjelölik azt a jogszabályhelyet, amelynek vonatkozásában az iránymutatás kiadásra kerül (példánkban: Szja tv. 3. sz. melléklet IV. fejezet, Szja tv. 11. sz. melléklet III. fejezet). Az iránymutatások végén általában megtalálható az a megjelölés, amelyből utalhatunk arra, hogy az iránymutatás a Pénzügyminisztérium illetékes osztályának álláspontjával egyeztetve került meghozatalra (példánkban: PM Jövedelemadók főosztálya 6672/1997 - APEH adónemek főosztálya 9270202307/1997).

Ezek az iránymutatások rendkívül hasznosnak bizonyulhatnak az esetek megfelelő adójogi megítéléséhez. Hangsúlyozom azonban, hogy ezek az iránymutatások sem jogszabályok, a bíróság adott esetben máshogy is értelmezhet egy jogszabályhelyi rendelkezést.

Megjegyezzük, ez ritkán fordul elő, hiszen ma még kevés a tapasztalt, megfelelő tudásbeli háttérrel rendelkező bíró. Külön adóbíróság sem létezik hazánkban, mint pl. az USA-ban.

**Az adóbíróság hiánya azt a gyakorlatot stabilizálja, hogy a bírók szívesen figyelembe veszik ezeknek iránymutatásoknak a tartalmát, értelmezését, különösen, ha az utal a Pénzügyminisztériummal való egyeztetésre is. Ebből következően, ha hazánkban is működne adóbíróság, nagyobb lenne az esély arra, hogy az adóügyekben, adóperekben ahhoz értő jogász, vagyis bíró döntene. Az adójogszabályok,**

---

<sup>40</sup> 1997/285. APEH iránymutatás

adóügyek növekvő komplexitása (ide sorolhatjuk a vámügyeket is ) megköveteli legalább azt, hogy komolyan megvizsgáljuk a külön adó (és vám) ügyekkel foglalkozó adóbíróóságok (a jelenlegi rendszer fenntartása mellett legalább egy külön adókollégium) felállításának lehetőségét.

## **II.5. A jogalkotási program, fő adók**

A Kormány a törvények és egyes jelentős kormányrendeletek előkészítése, továbbá meghatározott körben a jogszabályok átfogó felülvizsgálata céljából ötéves időszakra szóló programot állapít meg. A Kormány a jogalkotási programról és végrehajtásáról beszámol az Országgyűlésnek.

A jogalkotási program előkészítéséért az igazságügy miniszter a felelős. A jogalkotási program összeállításához ki kell kérni a minisztereknek, az országos hatáskörű szervek vezetőinek, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, a társadalmi szervezeteknek és érdekképviselői szervezeteknek, valamint a fővárosi és a megyei önkormányzatoknak a javaslatait.

A jogalkotási program előterjesztésével egyidejűleg az igazságügy miniszter beszámol a Kormánynak a korábbi jogalkotási program végrehajtásáról és a jogszabályok hatályosulásának tapasztalatairól.

Az adójogalkotás kapcsán anélkül, hogy részletesen ismernénk ezeket az ötéves programokat, határozottan állíthatjuk, hogy sem a Kormány, sem az igazságügy miniszter nem volt könnyű helyzetben az elmúlt 10 évben, amikor a program megállapításáról vagy a korábbi program végrehajtásáról szóló

beszámolóról volt szó. A főadókat tekintve viszonylagos stabilitást kizárólag az ÁFA törvény mutatott.

A többi főadó több mint jelentős változásokon ment keresztül. A két jövedelemadó újraszabályozása ebben az időszakban esett bele, a fogyasztási és a jövedéki adó újraszabályozása is nem is olyan régen történt meg. Több bírósági ítélet és Alkotmánybírósági határozat szövege mutatta azt, hogy a jogalkotási program bizony nem valósult meg maradéktalanul, sőt..

**Az egyetlen valószínűleg helytálló része a programnak az Európai Közösségekhez csatlakozáshoz kapcsolódó jogalkotási tervek voltak (amelyek fokozatosan megvalósulni is látszanak az egyes adójogszabályokban).**

Az alábbiakban röviden összefoglaljuk hogy a főadók, az adójogalkotáshoz kapcsolódóan, milyen fejlődési folyamaton mentek keresztül az elmúlt években. E bemutatásnak lesz szerves folytatása, hogy a fejlődési folyamat ma hatályban lévő eredményei mit is jelentenek az Európai Unió csatlakozás küszöbén.

#### II.5.1. Személyi jövedelemadó

Más adónemekhez képest Magyarországon viszonylag későn, csak a XX. század elején került bevezetésre a jövedelem utáni adózás, ami - többek között - összefügg a megkésett polgári átalakulás tényével. A jövedelemadó jogi alapjait az 1909. évi X. törvénycikk biztosította, többszöri halasztás után 1915. január 1-jén lépett hatályba azzal, hogy az első évben csak a 20000 koronát meghaladó éves jövedelmekre vonatkozott.

Az adott kor társadalmi-gazdasági struktúrájához igazodóan alapvetően a tőkevagyon, az értékpapír kamata, a kereseti tevékenység, továbbá a föld- és házbirtok jövedelme utáni adózásra épült.

A két világháború közötti magyar jövedelemadózás fejlődése két markánsan érzékelhető vonulatot mutat. Egyrészt a szabályozás - a gazdasági élethez igazodóan - differenciálódott, másrészt az adójogi megoldások közelítettek a nagyobb adózási hagyományokkal rendelkező nyugat-európai adójogi normákhoz.

A második világháborút követően az 1949. évi adóreform keretében a jövedelemadó csak a magánszemélyekre (természetes személyekre) terjedt ki.

Az adónem az ötvenes évek elejétől osztotta más gazdasági szabályozó sorsát oly módon, hogy az éppen aktuális politikai célkitűzések végrehajtásának direkt eszközévé vált (mezőgazdasági magángazdálkodók, kisiparosok, kiskereskedők tönkretétele stb.).

Az addig egységes általános jövedelemadóból 1956-tól kivált a mezőgazdasági lakosság általános jövedelemadója, 1972-től pedig önállósult a szellemi tevékenységet folytatók jövedelemadója. 1984-től alakult ki az adóstruktúra (általános jövedelemadó - amely újból magába olvasztotta a szellemi tevékenység jövedelme utáni adót - és a háztáji és kisegítő gazdaságok jövedelemadója), amelyet az 1988-tól bevezetett adóreform aztán gyökeresen átalakított.



A lakossági jövedelmek a személyi jövedelemadó (szja) bevezetése előtt, azaz 1987. év végéig nagyjából három csoportra voltak oszthatók, és ez a csoportosítás a közteherviselés szempontjából is karakterisztikusan meghatározó volt. Az első csoportba a munkaviszonyból és az ezzel azonosnak tekintett más jogviszonyból (pl. szövetkezeti tagsági jogviszonyból) származó jövedelmek tartoztak.

Ezek a jövedelmek sávosan progresszív nyugdíjjárulék alá estek, adót viszont nem viseltek. Ez utóbbira tekintettel vált szükségessé az szja bevezetésekor a keresetek bruttósítása, azaz oly mértékű növelése, hogy a belépő szja következtében a zsebben maradó bér (nettó kereset) nominálisan megegyezze a korábbi - adó nélküli - bér összegével.

A második csoportba a mezőgazdasági termelők tartoztak, akik a háztáji és kisegítő gazdaságok jövedelemadóját fizették. Az adó alapja egyébként az elért bevétel volt és 1987-ben évi 300 ezer forint bevételig adómentesség érvényesült.

A harmadik csoportba az általános jövedelemadó alá eső jövedelmek sorolhatóak, amelyek - némi egyszerűsítéssel - nem tartoznak az előzőekben már említett két csoportba. A teljesség igénye nélkül e körbe tartoztak az egyéni és társas vállalkozók személyes jövedelme, a munkaviszonyon (szövetkezeti tagsági viszonyon) kívüli szellemi és fizikai tevékenységből származó jövedelem, az ingatlan, az ingó dolog értékesítéséből, a bérbeadásból stb. származó jövedelem.

A szja rendszere tulajdonképpen egybeolvasztotta az említett három jövedelemkategóriát, valamint kiterjesztette az adó hatáskörét a lakosság pénzügyi megtakarításainak korábban adómentes kamatára.

Mint látható, az 1988. előtti szabályozás nagymértékben eltérően kezelte a különböző forrásokból és jogcímeiken szerzett lakossági jövedelmeket, ebből következően nem biztosíthatta a jövedelem nagyságával arányos közteherviselést sem.

**A széttagolt szabályozási struktúra - jellegénél fogva - önmagában is ellentmondásos volt, ez az állapot a piaci viszonyok fokozatos előretörése következtében (amely sorozatos szabályozó módosítási igényt indukált) végül egy alig áttekinthető, egyes elemeiben és egészében is diszharmonikus szabályozó együttest eredményezett.**

Az előzőeken túlmenően a lakosságot terhelő adók aránya a vállalati adóteherrel szemben aránytalanul alacsony volt, ez pedig eleve szükségessé tette, hogy a vállalati bérarányos adókat egy egységes jövedelemadóval kell felváltani. Az 1988-tól induló szja (az 1987. évi VI. törvény) a következő sajátosságokkal rendelkezett:

- az egyéni- és társas vállalkozás üzleti nyeresége kivételével elvileg minden lakossági jövedelemre kiterjedő hatállyal működött, a vállalkozó magánszemélyekre egy sajátos kétcsatornás adózási rendszer vonatkozott.

Ennek lényege az volt, hogy az egyéni vállalkozó és a társas vállalkozó üzleti nyeresége után 25%-os vállalkozói adót fizetett, míg a személyes célú nyereség-felhasználás összege az szja alá esett,

- az 1988-as évet megelőző időszakban már hosszú évek óta kialakult különleges adózási (jövedelemszámítási) módszerek többségét a szja adaptálta. Így az általános szabályoktól eltérően kezelte - többek között - a szellemi tevékenységet, a mezőgazdasági kistermelést és az ingatlanhasznosítást,

- a jövedelemforrások túlnyomó többségére összevonási kötelezettséget rendelt el, amelyre progresszív adótábla szerint kellett megállapítani az adókötelezettséget. Azonban technikai egyszerűsítésként vagy egyéb célszerűségi okokból alkalmazta a lineáris adót is, pl. a kamat vagy osztalékjövedelmeknél,
- a szja-ról törvény és a végrehajtásáról szólóan kormányrendelet, a vállalkozói adóról törvényerejű rendelet és a végrehajtásáról szólóan pénzügyminiszteri rendelet tartalmazott rendelkezéseket.

Az 1989-től belépő főbb változások a következők:

Megszűnt a vállalkozói adó, az egyéni vállalkozók üzleti nyeresége is a szja hatókörébe került, míg a társas vállalkozások nyeresége után az 1989-től bevezetett vállalkozási nyereségadót kellett fizetni (a társas vállalkozások magánszemély tagjai a vállalkozásból kivett személyes felhasználású jövedelmük után szja-t fizettek). Lehetővé vált az is, hogy az egyéni vállalkozó a vállalkozási nyereségadó hatálya alá bejelentkezzék.

Az 1990-től újraszabályozott szja (az 1989. évi XLV. törvény) már nem tartalmazott végrehajtási rendeletet - a végrehajtási rendelet egy része az új törvénybe épült, más részük a törvény mellékleteibe került.

Bár időközben számos kisebb korrekció történt, a már korábban (1989-ben) kialakított adózási rendszerhez képest reformértékű változás a következő újraszabályozásig nem történt.

Az 1992. évre vonatkozó újraszabályozás (az 1991. évi XC. törvény) megvalósította a reform reformját. A korábbi szabályozási helyzethez képest a főbb változások a következők:

- az egyes jövedelemfajták adóztatásánál - a tényleges piaci viszonyok érvényesülését elősegítendő - csökkent a vélelmezett költséghányadok szerinti adózás súlya, azaz - ésszerű kivételek fenntartása mellett - a tényleges jövedelem (bevétel mínusz költség) képezi az adó alapját,
- az előzőekkel is összefüggésben - továbbá a nemzetközi normákhoz való igazodás céljából - az egyes jövedelemfajták elnevezése, valamint számítási metodikája korszerűsödött,
- a szja "szociális tartalma" - a gazdaság átalakításából adódó elkerülhetetlen lakossági nehézségekre tekintettel - erőteljesen növekedett (pl. a 0 adókulcs az 1991. évi 55 ezer forintról 1992-ben 100 ezer forintra emelkedett),
- az egyes tevékenységekhez fűződő különféle kedvezmények, mentességek köre szűkült, azaz - ahol megvalósítható - az állami beavatkozás mértéke, eltérítő hatása az adózásban is korlátozódott,
- a kedvezményi, mentességi privilégiumok csökkentése miatt "kiszélesedő" adóalap lehetőségét biztosított az adó általános mértékének enyhítésére.

Az 1994. évre vonatkozó módosítás egyrészt az időközben jogi és közgazdasági változásokhoz igazította (finomította) a szja rendelkezéseit, másrészt két - strukturálisan új - adózási elemet vezetett be. Az egyik a természetbeni juttatások, a másik az ún. kamatkedvezmény utáni adókötelezettség. Mindkettő lényege az, hogy ha a magánszemély a kifizetőtől természetbeni juttatás, illetőleg kamatkedvezmény formájában kap vagyoni értéket, akkor ez után az azt juttató kifizetőnek kell 44%-os adókulccsal személyi jövedelemadót fizetni. A 0 adókulcs felső határa évi 110 ezer forintra emelkedett.

Az 1995. évi változások négy területet érintettek alapvetően. Az 1988-tól 1994. év végéig meglévő, és évenként fokozatosan

növekvő számú összjövedelem csökkentő kedvezményeket felváltották a hasonló jogcímű adókedvezmények (pl. a szellemi tevékenységből származó jövedelem utáni 100 ezer Ft-ig terjedő összjövedelem csökkentés helyett 50 ezer Ft-ig terjedő adókedvezmény vehető igénybe).

A természetbeni juttatások közé tartozik a kifizető tulajdonában, üzemeltetésében lévő személygépkocsi magáncélú használata utáni adózás, amit havonta fizetendő tételes adó formájában kell teljesíteni. Az egyéni vállalkozók meglehetősen széles körére bevezetésre került az átalányadózás, ami általánosan évi 3 millió Ft bevételhatárig, a kizárólag kiskereskedelmi tevékenységet végzőknél pedig évi 15 millió Ft bevételhatárig alkalmazható. Megszűnt a gyermekek után igénybe vehető adókedvezmény.

Az 1996. évre vonatkozó újraszabályozás (az 1995. évi CXVII. törvény) egészében átalakította a már hagyományosnak nevezhető jogszabály szerkezetet, de ezen túlmenően több területen reformértékű változásokat is hozott. A legfontosabb változások 1995-höz képest a következők:

- megszűnt a progresszív adótáblánál a 0 adókulcs, a legmagasabb adókulcs - évi 900 ezer Ft jövedelem felett - 48%-ra emelkedett,
- a 0 adókulcs megszüntetését az adójóváírás intézménye kompenzálja, amely a "bérnek" nevezett jövedelmek után vehető igénybe (ez legfeljebb évi 56. 600 Ft adócsökkentést eredményezhetett),
- jelentősen szigorodott az átalányadó választásának jogosultságával kapcsolatos feltételrendszer, viszont az átalányadóra vonatkozó szabályozás majdnem változatlan maradt,

- az egyéni vállalkozók pénztartalékolás címén - az e célból kialakított intézményi keretek között - a folyó évi bevételüket csökkenthetik,
- az ingó vagyontárgy, az ingatlan és a vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelem kikerült az összevonandó jövedelmek köréből (1996-tól nem részei az összevont adóalapnak) e jövedelmek után 1996-tól egységesen 10%-os lineáris adót kellett fizetni, a korábbi kedvezményi rendszer - pl. lakáscélú felhasználáshoz kapcsolódó mentesség - módosult formában fennmaradt,
- új elemként önálló jövedelem-jogcímmé vált a tőzsdei határidős és opciós ügylet, amelyre (az árfolyamnyereséghez hasonlóan) 10%-os lineáris adó vonatkozott.

1997-es főbb változás:

- a tőkejövedelmek lineáris adója 10%-ról 20%-ra emelkedett

1998. évre vonatkozó fontosabb módosítások közül néhány:

- az adójóváírás felső határának összege havi 4200 Ft-ra emelkedett az eddigi 3600 helyett,
- a magánnyugdíj pénztárak megalakulásával és a társadalombiztosítási rendszer reformjához kapcsolódóan a szja törvény is több módosításra szorult (adókedvezmények, adólevonások stb.),
- osztaléknak minősül a betéti társaság, közkereseti társaság tőkeemelése során juttatott vagyonnövekmény is,
- az ingatlan átruházásából származó jövedelem megállapítása változott (attól függ hogy a megszerzés után hány évvel adják el az ingatlant, pl. a 15. évtől adózás szempontjából már nem is keletkezik jövedelem),
- közcélú adományok kedvezményének módosulása a közhasznú szervezetekről szóló törvény hatályba lépésével

Összefoglalva, az elmúlt majd kilenc évtizedben volt dolga a jogalkotónak, törvénycikkkel indult a szabályozás, ahogy fent olvashattuk, közvetlenül 1989 előtt az szja-ról törvény, a végrehajtásáról szólóan kormányrendelet, a vállalkozói adóról külön, törvényerejű rendelet és a végrehajtásáról szólóan pénzügyminiszteri rendelet tartalmazott rendelkezéseket.

A hosszú fejlődési folyamat mérföldköve az 1996-os év, amikor a legutóbbi újraszabályozással kialakult a mai, stabilnak tűnő szja rendszere. Azóta a változtatások inkább csak gazdasági szempontok miatti igazítások, fogalmak tisztázása végett pontosítások és egyes más törvények hatályba lépése miatti módosítások (lásd pl. tb reform, közhasznú szervezetek stb.). Az 1999. adóévre elfogadott módosítások közül a jelentősebbek adójóváírás mértékének csökkentése /felső határ maximum 3000,- Forint / hó / vagy például a cégautó adó tételeinek növekedése.

Az adójóváírást érintő változás sok, szerintünk megalapozott kritikát kapott. Az adójóváírás intézménye annak bevezetésekor tulajdonképpen azt ismerte el, hogy a „bérből élőknél” is jelentkezik bizonyos költséghányad, amelyet a jövedelemmel szemben jó lenne jóváírni. Az 1999-es változásnál az adójóváírás lehetősége bizonyos jövedelemhatárnál (1 millió Ft) megszűnt, így az adójóváírás intézménye el is veszítette eredeti funkcióját. Ma inkább egyfajta „kedvezményként” működik tovább (nem quasi „költséghányadként”) az arra jogosult adózói kör számára. Nem tűnik szerencsés megoldásnak az, hogy a viszonylag magasabb bérből élőknél már nincs lehetőség a csökkentett mértékű adójóváírásra sem.

A személyi jövedelemadó törvény is a fejlődése során egyre összetettebb, bonyolultabb adózási helyzeteket szabályoz, így a bevallási nyomtatvány kitöltése sem vált egyszerűbbé.

Mielőtt rátérnénk az 1999-es módosítások részletes bemutatására és elemzésére foglalkozzunk egy ma is aktuális kérdéssel (ami foglalkoztatta az 1999-es módosításokat betervezőket is): személyi jövedelemadó vagy családi jövedelemadóztatás működjön. A kérdés először igazán az 1988-as adóreform idején merülhetett fel. Már az akkori szakirodalom is foglalkozott ezzel<sup>41</sup>.

A családi jövedelemadónak alapvetően két jellemvonása van. Az egyik, hogy a családokon belül összegzi az egyes keresők jövedelmeit és ezt terheli progresszív adóval.

A másik, hogy a családon belül eltartottak életfenntartási költségeihez az állam vagy az adóalap csökkentésével, vagy kedvezőbb adókulcsok megállapításával hozzájárul. Az 1988-as adóreformot közvetlenül megelőző vizsgálatok azt mutatták, hogy egy sor feltétel hiányzott ahhoz, hogy a családi típusú jövedelemadót valósítsuk meg.

Az egyik gond volt a rendszer bonyolultsága, pontosabban a családtagok (akár keresők, akár eltartottak) reális számbavételének gyakorlati nehézsége, illetve ilyen irányú torzító mesterkedések lehetősége.

A másik gond az eltartottak után újonnan kialakítandó pótlólagos szociális terhek fedezetének hiánya volt, amely oda

---

<sup>41</sup> Dr. Békesi László : a személyi jövedelemadóztatás alapcéljai /Adóreform és a vállalati, szövetkezeti gazdálkodás, IV. fejezet 1987/



vezethetett volna, hogy ilyen rendszert csak korábban megszerzett jövedelmek, jogcímek visszavonásával (pl. létminimum alatti bérek adóztatásával, családi pótlék csökkentésével) lehetett volna bevezetni. Ez nem volt járható. Ez azt jelenthette volna, hogy a családi jövedelemadó előnyeit nem lettünk volna képesek kibontakoztatni, hátrányait viszont a magyar családok többsége viselte volna.

**A nemzetközi tapasztalatok is azt igazolták, hogy azokban az államokban, ahol több évtizedes személyi jövedelemadóztatási gyakorlat után áttértek a családi jövedelemadóztatásra, rendkívül bonyolult, technikailag nehezen megvalósítható erőfeszítéseket tesznek arra, hogy a családi szinten összevont jövedelmeket “visszabontsák” az egyes személyekre. Az is tapasztalható volt, hogy a családi jövedelemadót alkalmazó országokban, rendkívüli mértékben megnövekszik a kisebb jövedelemmel rendelkező nők jövedelmének az adóterhelése, hiszen ők az összevont családi jövedelmeknek megfelelő progresszív adókulccsal kényszerülnek adóztatásra.**

**A családi jövedelemadó lényegesen megváltoztatná a szociálpolitikai elveket is. Jellemvonásai közé tartozik ugyanis az úgynevezett “teljesítményelvű” szociálpolitikai rendszer, amelyben a szociálpolitikai támogatás a jövedelmektől, s így az adó nagyságától függ, mégpedig nem úgy, hogy a szegényebb többet kap, hanem az, akinek magasabb a jövedelme.**

Az 1999-es adójogszabály módosítások hatályba lépésekor újra nagyon élesen felvetődött a változtatás kérdése. Nem tagadható, hogy mindkét rendszer működik, működhet, mindkét rendszernek vannak előnyei és hátrányai. Ugyanakkor az sem tagadható, hogy egy esetleges átállásnak (személyi

jövedelemadózásról családi jövedelemadózásra) igen megfontoltan kell történnie. A fent említett gondjai a családi jövedelemadózásnak ma is léteznek (rendszer bonyolultsága, technikai kivitelezése, költsége, egyes családokra hátrányos volta stb.), **mi személy szerint a hagyományok miatt is a személyi jövedelemadózást támogatjuk.** Úgy gondoljuk, hogy a hangsúlyt a jelenlegi, személyi jövedelemadó rendszernek az állandó minőségi fejlesztésére kell fektetni annak érdekében, hogy a lakossági közteherviselés minél egységesebb legyen és minél méltányosabb arányban a jövedelemhez igazodjék. Egy nem teljesen sikeres átállással újra indulna a nagyszámú módosítások korszaka(i), amelynek az adófizető magánszemély (mindegy hogy családostól vagy sem) látná a kárát.

Végül nézzük milyen szempontok vezérelték a kormányt az 1999-es módosításokat illetően. A dolgozat írásakor még indokolt e rész részletessége, hiszen egy új kormány részben új adópolitikája látszik körvonalazódni Magyarország EU csatlakozásának küszöbén:

A jövedelemadó törvények 1999. évi módosítását, illetve az erre irányuló munkát

- a kormányprogram és az általa meghatározott társadalom- és gazdaságpolitikai célrendszer, adópolitika,
- a költségvetés bevételi igénye,
- a nemzetközi adóharmonizációs feladatok és
- a belső harmonizáció határozzák meg.

Ennek megfelelően megvizsgálásra kerültek az szja mértékét, adótablát, adójóváírást érintő, adóterhelést stabilizáló-mérséklő változatok, a családi elemek beépítésének lehetősége (annak ellenére, vagy inkább pontosabban annak ellensúlyozására, hogy családi jövedelemadózásról nem beszélünk még).

Továbbra is elsődleges szempont volt a fenntartó, egyensúlyórzó gazdasági növekedés adóeszközökkel történő segítése; a stabil, kiszámítható és ösztönző vállalkozói-befektetői környezet fenntartása. Ezzel összefüggő cél, hogy a gazdaság szereplői számára hosszabb távra is kiszámíthatóvá váljanak, és lehetőség szerint csökkenjenek az élő munka közterhei, a munka - és tőkejövedelmek közterhei, csökkenjenek és egyszerűsödjenek az adózással kapcsolatos adminisztrációs terhek. Mindezek összhangban állnak a feketegazdaság visszaszorítására adóelkerülés mérséklésére irányuló törekvésekkel.

**A nemzetközi harmonizáció fontos lépése az új termékazonosító rendszerre való áttérés, a "belső" harmonizáció elemeként a piacgazdaság egyes új jelenségeihez, továbbá a változó jogszabályokhoz történő igazodásra, egyes kiskapuk bezárására került sor.**

A módosítások kidolgozása során a középtávú adópolitikai koncepció követelményei, céljai is figyelembe lettek véve.

Az adótábla progresszivitása, az adósávok és- kulcsok száma csökkent, ezzel a rendszer kiszámíthatóbbá vált (kevésbé kell ellensúlyozni évről évre az ún. "belenövési " hatást, azaz a növekvő nominálbérek miatti terhelésnövekedést) és kisebb lett az adóelkerülésre "ösztönző" hatása is. Három adókulcs került elfogadásra és a legfelső adókulcs (1 millió forint éves összevonandó jövedelem felett) 40% lett.

Ahogy említettük, az adójóváírás mértéke a 20%-hoz képest 10%-ra, annak felső korlátja évi 50400 Ft-ról 36000 Ft-ra csökkent és legfeljebb évi 1 millió Ft bevallott éves

jövedelemig (összevont adóalap, osztalék, árfolyamnyereség stb.) érvényesíthető ezután.

Ez a módosítás azt jelentette, hogy a legalacsonyabb jövedelműeknél is belépett a személyi jövedelemadó.

Ugyanakkor a Kormányprogramban meghirdetett családpolitikai intézkedések egyik elemeként gyermekek utáni adókedvezmény került beépítésre a személyi jövedelemadó rendszerébe. A kedvezmény a családi pótlékra jogosult gyermek, súlyosan fogyatékos eltartott, továbbá a rokkantsági járadékban részesülő után jár. A kedvezményt már egy gyerek után is igénybe lehet venni, de annak egy gyerekre jutó fajlagos összege több eltartott gyerek esetén magasabb lett. Az adókedvezményt az veheti igénybe, akinek a nevére a családi pótlékot folyósítják (amennyiben ennek érvényesítéséhez nincs összevont jövedelmei után elegendő adója, akkor vele élő házastársa), a rokkantsági járadékban részesülő személy esetében a vele közös háztartásban élő, folyamatos ellátásáról gondoskodó személyek valamelyike.

E módosítások összességében az adóterhelés kismértékű növekedését jelentették, amely azonban egyenlőtlenül érintette a különböző jövedelemsávokba tartozó, ill. különböző jövedelemfajtákkal rendelkező vagy eltérő családmódban élő magánszemélyeket: pl. az alacsony jövedelmű, bérből élők terhelése jelentősen nő, a gyermekek utáni kedvezmény pozitív hatása két kereső és háromnál kevesebb gyermek esetén- az átlagot meg nem haladó jövedelmek mellett- családi szinten általában nem kompenzálja a terhelésnövekedést, ugyanakkor a magasabb jövedelmű sávokban érdemi tehercsökkenés mutatkozik.

A befektetési adóhitel konstrukciójának lényege változatlan maradt, de mértéke csökkent, továbbá igénybevételére összegszerű korlát kerül beépítésre és az adókedvezményre jogosító (befektetési alapon keresztül történő) befektetések tárgyi köréből az állampapírok meghatározott korlát felett kizárásra kerültek.

A magánszemély összevont adóalapjának adóját legfeljebb évi 1 millió Ft állománynövekmény utáni, 20% mértékkel igénybe vehető befektetési adóhitel csökkenti (tehát az adóhitel felső határa 200 ezer Ft), továbbá a módosítás értelmében az osztalék és az árfolyamnyereség adója a visszaigénylés lehetőségét nem növeli. (A módosítás általánosabb a közcélú adományok kedvezményére, a biztosítások kedvezményére és a befektetési adóhitelre együttesen legfeljebb az összevont adóalap egyéb kedvezményekkel módosított adójának 50%-ában megállapított korlátot teszi lehetővé, míg ezelőtt a korlát az osztalék és az árfolyamnyereség adójával növelten érvényesült). Az 1998. december 31-ét követően tőkeszámlára helyezett befektetési jegyek esetében a befektetés összegét csökkenteni kell olyan arányban, amilyen arányban azon a napon a kibocsátó portfóliójában az állampapír állomány a likviditás biztosítása érdekében előírt kötelező mértéket 20%-ot meghaladóan van jelen. (Nyíltvégű befektetési alapnál ez azt jelenti, hogy akkor kell csökkenteni a befektetés összegét, ha a napi eszközértéken belül az állampapírok aránya több, mint 35%, és olyan százalékos kulccsal kell csökkenteni, amennyi ezen felül mutatkozik.) Az előző korlátozások nem vonatkoznak a kockázati tőkealapok által kibocsátott tőkealap-jegyekre.

Amennyiben a magánszemély befektetés-állománya mérséklődik, az erre jutó befektetési adóhitelt 20%-os mértékkel számítva vissza kell fizetnie. Ettől eltérően azonban a visszafizetés mértéke a csökkenés 30%-a mindaddig, ameddig az 1995-1998. évi befektetések után igénybevett adóhitelt a magánszemély vissza nem fizette. A befektetés-állomány számbavételét szabályozó rendelkezések is kiigazításra kerültek: ha a befektetéssel kapcsolatos hitelt, kölcsönt visszafizették, vagy a rávonatkozó zálogjogot törölték, akkor az beszámítható az adóhitel alapjába.

Az egyes jövedelemfajták egységes adójogi kezelése érdekében indokolt az összevont adózás alá eső jövedelmek köréből kiemelni az ingatlan bérbeadásából származó jövedelmet, amely tekinthető a tőke hozadékának.

A módosítás szerint az ingatlan bérbeadásából származó bevételnek az egésze jövedelem, amely után az adó mértéke 20% (az egyéni vállalkozás és a fizető vendéglátás keretében hasznosított ingatlanok bérbeadásából származó jövedelem, illetve a falusi vendéglátás jelenleg hatályos adózása nem változott). Az adót a kifizetőnek kell levonnia, de a magánszemélynek be kell vallania az ingatlan bérbeadásából származó jövedelmet (továbbra is változatlan külön szabály vonatkozik a termőföld bérbeadásából származó jövedelem bevallására). A módosítás megerősítette, hogy a kifizetőnek nem kell adóelőleget levonnia az egyéni vállalkozás keretében hasznosított ingatlan bérleti díjából, a fizető vendéglátói tevékenység ellenértékeként kifizetett összegből tételes átalányadózás esetében, továbbá a falusi vendégfogadásra tekintettel, ha a magánszemély nyilatkozata szerint az várhatóan nem haladja meg az adómentes összeghatárt.

A módosítás szerint a cégautók adótétele a 2 és 3 millió Ft közötti beszerzési árú autóknál a jelenlegi adótétel negyedével, a 3 és 5 millió Ft közötti értékűeknél a jelenlegi tétel felével emelkedett. (Az emelés eltérő arányai, illetve mértékei a cégautó juttatás révén keletkező jövedelmekhez, illetve kieső adóhoz igazodnak.)

A cégautók beszerzett tartozékainak elszámolását és a cégautó adó alapját képező ár esetleges későbbi módosítását tiltó rendelkezések hatályon kívül helyezésre kerültek, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a Tao tv. hasonló előírásait megsemmisítette.

A piacgazdaságban kibontakozó rohamosan bővülő jogi-gazdasági formákhoz igazodik az Szja tv. azzal, hogy - nem változtatva az eddigi adójogi megítélésen- egyéb jövedelemként külön is nevesíti a jogok visszsterhes alapítása, átruházása, megszüntetése, gyakorlásának átengedése, illetve a jogról való lemondás ellenében kapott bevételnek a jog megszerzésére fordított vagyoni értéket meghaladó részét. (Fontos megnevezni, hogy e nevesítés a tv. más helyén ugyancsak külön nevesített vagyoni értékű jogra vonatkozó szabályokat nem érinti, azok- az Szja tv. 59.§-át érintő, kapcsolódó pontosítástól eltekintve- nem változnak.) Külön is kimondásra került, hogy egyéb jövedelem az a vagyoni érték, amelyet a magánszemély értékpapír szokásos piaci értékénél kedvezőbb áron történő jegyzési jogának gyakorlása által- nem bárki számára azonos feltételek mellett- szerez meg (a jövedelem keletkezésének időpontja az a nap, amikor a magánszemély a joggal él). Ezzel ugyancsak nem változott az adójogi megítélés.

Ahol a törvény 39%-os előleg levonását írta elő, a módosítás - igazodva a legmagasabb adókulcshoz - 40%-ot állapít meg, továbbá ahol eddig 700 ezer Ft éves várható- összevont adóalapot képező jövedelemhez- (azaz annak meg nem haladásához és a magánszemély erről szóló írásos nyilatkozatához) kötődött az adótábla szerinti adó előlegként történő érvényesítése, ott a módosítás szerinti sávhatár 1 millió Ft lett.

A kifizetői előleg-levonásnál figyelembe vehető lett a nyugdíjjárulék, ill. magán-nyugdíjpénztári tagdíj engedménye.

A munkáltató, a bér kifizetője az adóelőleg levonásánál figyelembe veszi a havi adójóváírást, ha a magánszemély nem kéri ennek mellőzését (az évi 1 millió Ft bevallott jövedelem túllépése esetén az adóbevalláskor, munkáltatói elszámoláskor bekövetkező- esetleg jelentős- befizetési kötelezettség elkerülése érdekében), figyelembe veszi továbbá a családi kedvezményt (47. § (5) bekezdés c), f) pont). A munkáltató a magánszeméllyel egyetértésben - ha az év végén elszámolandó adókülönbözlet ezáltal mérsékelhető- választhatja a kifizető adóelőleg-levonásának megfelelő szabályait is (Szja 47.§ új 15. bekezdés). A módosítás rendezte a nyugdíjpénztári befizetések engedményének az adóelőleg fizetésnél történő figyelembe vételéhez szükséges igazolás módját is.

A módosítás az egyéni vállalkozók és a mezőgazdasági őstermelők adóelőleg fizetésére vonatkozóan olyan kiigazításokat tartalmaz, amelyekkel az egyértelműbbé válik, továbbá amelyek lehetővé teszik, hogy az e tevékenységet folytatók - hasonlóan az alkalmazottakhoz - már az adóelőleg fizetésénél is figyelembe vegyék az adókedvezményeket.



Az egyéni vállalkozók beruházási forrásait bővíti és a társas vállalkozásokkal azonos feltételeket teremt a módosítás lehetővé téve, hogy a tárgyi eszközök és nem anyagi javak miatti beruházási kiadásokkal már a beruházás időszakában csökkenthessék a vállalkozói osztalékalapjukat. Ezzel összefüggésben rendezésre került az értékcsökkenési leírás megkezdésekor, ill. az üzembe helyezés elmaradása esetén szükséges korrekció (Szja 49/C § (2) bekezdés új c) és d) pont, (6) bekezdés új d) pont). Ide kapcsolódik a fogalmi meghatározások között a "Beruházási költség" meghatározása, és a 11. sz. melléklet II/1 ad. pont). A beruházási költségek elszámolási szabályait érintő változások szükségessé teszik az erre vonatkozó nyilvántartási kötelezettségek kiegészítését (Szja 5. sz. melléklet II. pont, 3. és 4. alpont).

Az átalányadózás esetében a hivatkozások igazodnak az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló kormányrendelet 1998. évi módosításához. Ugyanakkor a vámtarifaszámokra való átállás miatt megszűnt az eddigi KSH termékjegyzékre történő hivatkozás.

A módosítás szerint a tételes átalányadózás hatályos rendelkezései 1999-ben is alkalmazhatók.

Az Szja törvény módosítása rendelkezett a Kombinált Nomenklatúrára való áttérésről: a vámtarifa számra való hivatkozással meghatározott termékek vonatkozásában a Kereskedelmi Vámtarifa kihirdetéséről szóló, 1998. június 30-án hatályos jogszabályban meghatározott besorolási számot kell érteni. A besorolási rend ezt követő változása az adókötelezettséget nem változtatja meg. (A szolgáltatásokra, épületekre, építményekre továbbra is a KSH 1995. december 31. napján érvényes besorolása vonatkozik.) A záró

rendeletek 1999. évre felhatalmazzák a kormányt, hogy rendeletben egészítse ki az Szja tv. 6. sz. mellékletében az őstermelői tevékenységek felsorolását. Így a termékazonosító rendszer megváltozása miatti esetleges értelmezési kérdések törvénymódosítás nélkül kiigazíthatók.

Az őstermelői tevékenységek között új elemként jelenik meg - a ma is idetartozó erdősisítés mellett - a saját tulajdonú erdőterületen végzett erdőgazdálkodás, továbbá a saját gazdaságban történő ültetvénytelepítés.

A vállalkozói költségek elszámolására és a vállalkozói adókedvezményekre vonatkozó mellékletben ugyanakkor átvezetésre kerül a Kombinált Nomenklatúrára való áttérés, azzal, hogy az egyéni vállalkozó 1998 december 31-ig üzembe helyezett tárgyi eszközeire, ill. megkezdett beruházásaira változatlanul alkalmazhatja e mellékletek 1998. december 31. napján hatályos leírási kulcsait és fogalmait.

Az értelmező rendelkezések (Szja 3.§) jelentősebb érdemi módosulásai:

- a szokásos piaci érték meghatározása - a Tao tv. vonatkozó rendelkezéseire történő ma hatályos hivatkozás helyett - szövegszerűen átemelésre kerülnek az Szja tv-be; külön is meghatározásra kerül - tekintettel a sajátosságokra - az értékpapírok szokásos piaci értéke (értékpapír-forgalmazó által bonyolított nyilvános ügyletnél az ügyletben érvényesített ár; nem értékpapír-forgalmazó által bonyolított és /vagy nem nyilvános ügyletnél tőzsdére bevezetett értékpapír esetében az ügylet időpontját megelőző utolsó érvényes tőzsdei átlagár; értékpapír-forgalmazó által forgalmazott, tőzsdére be nem

vezetett értékpapír esetében nem nyilvános ügyletben a megelőző legközelebbi nyilvános ügyletben érvényesített ár; ha az előzőek egyike sem alkalmazható, az adózó által kialakított módszerrel megállapított- bizonyíthatóan az értékpapír által ténylegesen képviselt, független felek által elismert-érték).

- a bér fogalmát érintő pontosítások az eddigi értelmezési problémák feloldását célozzák, így különösen annak - érdemi változást nem jelentő - rögzítése, hogy a bér fogalmába nem értendő bele a végkielégítés;

- a nyugdíj fogalmát érintő módosítás megerősíti, hogy a pénzben megváltott szénjárandóság a nyugdíjra vonatkozó szabályok szerint adózik, ha azt az arra jogosult kapja (függetlenül attól, hogy megszűnik a munkáltatója vagy sem);

- közcélú adományra vonatkozó igazolás módosítása szerint közhasznú szervezet, kiemelkedően közhasznú szervezet esetében - ha a közhasznú minősítésről bíróság határoz- az igazolásnak tartalmaznia kell a bírósági határozat számát (a módosítás oka, hogy nem csak bíróságok minősíthetik a közhasznú szervezetet)

- a családi pótlék fogalmának meghatározása- mely szerint e fogalom alatt a külön törvény alapján folyósított iskoláztatási támogatást is érteni kell- követi a családi pótlékról és a családok támogatásáról szóló törvényben javasolt fogalmat (új pont a fogalmak között);

- "Ingatlannak közérdekű célra történő megvásárlása" ugyancsak új pontként kerül meghatározásra, megerősítve, hogy az ebből származó jövedelem csak akkor adómentes, ha az adásvételre a kisajátításról szóló jogszabály rendelkezései szerint kerül sor.

**A módosítás jelentősen leegyszerűsíti és egyértelművé teszi a külföldi pénznemben jelentkező bevételek és költségek forintra történő átszámítását.**

A társas vállalkozások magánszemély tagjai számára a módosítással lehetővé válik, hogy a társas vállalkozás ugyanolyan feltételek mellett számolhatja el tagjainak adóját, mint a munkáltató, amennyiben a magánszemély tagnak kizárólag ugyanazon társaságtól származnak meghatározott jövedelmei. Az adóbevallás adósára kötelezettek számának csökkenését jelenti az a módosítás is, amely szerint- az egyéb feltételek fennállása esetén - a munkáltató, a társas vállalkozás elszámolhat alkalmazottjával, tagjával akkor is, ha osztalék vagy árfolyamnyereség címén olyan jövedelmet juttatott (pl. dolgozói részvény, jegyzett tőke emelése keretében juttatott értékpapír), amelyből az adót nem vonta le (e szabályok már az 1998. évi adó megállapításakor is alkalmazhatók). A 250 ezer Ft adóévi bevételt meghaladó mezőgazdasági őstermelő is nyilatkozhat adóbevallást helyettesítő módon munkáltatójának, ha egyszerűsített bevallási nyilatkozatot kíván tenni, és annak feltételei fennállnak.

Az erdőfelújítás adózási szabályai változtak, ezek közül érdemi, hogy az erdő véghasználattal érintett faállomány bevételeiből adómentesen tartalékolható összegre vonatkozó, az erdő-felújítási normatíva százalékában meghatározott korlát 80-ról 100%-ra emelkedett. Az értelmezési problémákat oldja fel a módosítás kimondva, hogy amennyiben a magánszemély él a tartalékolási lehetőséggel, erdőgazdálkodási tevékenységére nem alkalmazhatja az átalányadózás vagy az őstermelői adózás szabályait, továbbá ezek a szabályok a tartalékolt pénz felhasználásakor sem alkalmazhatók.

**A külföldön megfizetett adó beszámításának módosított szabályai szerint, ha a jövedelem forrásának országával nincs kettős adózás elkerüléséről szóló egyezmény, akkor a külföldi jövedelemmel együtt figyelembe vett összevont adóalap után számított adónak legalább a 10%-át meg kell fizetni, ill. a külföldön megfizetett adónak legfeljebb a 90%-a érvényesíthető az adó csökkentéseként.**

Pontosításra került a meghatározott korosztály számára lehetséges, az önkéntes kölcsönös biztosító-pénztári befizetésekhez kapcsolódó 30ezer Ft külön kedvezmény szabálya ("a legfeljebb nyugdíjba vonulása évéig" szövegrész helyébe az "utoljára az öregségi nyugdíj megállapításának évében" megfogalmazás lép), lehetővé téve ezzel az adott korosztály rokkantnyugdíjassá vált tagjai számára- a záró rendelkezéseket is figyelembe véve már az 1998. évi adó megállapításánál is- e kedvezmény igénybe vételét (ennek céljával összhangban).

A módosítás pontosítja az osztalék fogalmát és egyértelműsíti a jegyzett tőke emelése révén szerzett vagyoni érték adójogi helyzetét. Osztaléknak minősül e vagyoni értéknek az a része, amely a társas vállalkozás jegyzett tőkéjén felüli saját vagyonból származik, beleértve a dolgozói részvény, dolgozói üzletrész formájában megszerzett vagyoni értéket is. Fontos változás azonban, hogy utóbbi esetben a megszerzett jövedelem adójának mértéke 35% (ez a juttatás lényegében a munkavégzéshez kapcsolódik, ezért indokolt a tőkearányos részt meghaladó osztalékjövedelem adókulcsával összhangban adóztatni). Kisebb pontosítások történtek az osztalékelőleggel kapcsolatos szabályokban is.

Az osztalék meghatározásának a jegyzett tőke emelésével kapcsolatos pontosítása miatt értelemszerűen módosult annak meghatározása is, hogy mi nem minősül természetbeli juttatásnak.

Az árfolyamnyereség megállapításánál költségként számolhatók el a módosítás nyomán az igazoltan megfizetett járulékos kiadások, hasonlóan a határidős tőzsdei ügyletekhez.

Az adómentességi szabályok pontosításra, kiegészítésre kerültek a törvény 1. sz. mellékletében: adómentessé vált az elkülönített költségvetési forrásból (az szja második 1%-ának nem egyházi célra rendelkezett összegből), nemzetközi segélyből kapott juttatás (feltéve, hogy azt a magánszemély nem tevékenység ellenértékéként kapja), egyszerűsödött az üdülési csekk adómentességének korlátozásával összefüggő szankciók alkalmazásának rendje, a munkaruházati termékekkel összefüggő adószabály (a módosítás tartalmi meghatározást ad a munkaruházati termék forgalmára és nem alkalmazza a termékszámhoz kötött azonosítást) stb.

Az Szja tv. 5. sz. melléklet alapnyilvántartásokra vonatkozó hatályos előírásai lényegesen egyszerűsödtek, a nyilvántartások vezetésével kapcsolatos munkafázisokat az önálló tevékenységet végző magánszemély, egyéni vállalkozó saját maga rugalmasan igazíthatja más adókötelezettségeihez és azok határidejéhez.

A biztosítási kedvezményekről szóló melléklet módosítása arról rendelkezik, hogy a családok körében a biztosítási díj fizetésének átvállalása nem jár a kedvezmény elvesztésével.

**Összegzésül a személyi jövedelemadó rendszerében nem várható nagyobb változás az EU csatlakozásnak betudhatóan. A tervezett ún. 2000-es “adóreform” személyi jövedelemadót érintő része nem annyira az európai adóharmonizáció miatt fog változni, hanem inkább a kormány hazai adópolitikája miatt.**

Az EU adójogát részletesen elemző fejezetünkben a fentiek miatt nem kap hangsúlyt a személyi jövedelemadózás. A személyi jövedelemadó várhatóan továbbra is a kormány adópolitikai megfontolásainak tárgya és annak végrehajtásának az eszköze lesz.

#### II.5.2. Társasági adó

Az állami bevételek egy részét a magyar állam is a vállalati, szövetkezeti vagy egyéb társulási formában végző szervezetek által a nyereség után fizetett adókkal biztosítja. Magyarországon 1989-ig az adókötelezettséget előíró szabályokat kormány- és miniszteri rendeletek tartalmazták. Jellemző volt, hogy a nyereségből a nyereség arányában fizetett adón kívül más jogcímenek is kellett adózni (felhalmozási adó, keresetszabályozási adó stb.).

A nyereségadózás sem volt egységes: eltérő szabályok érvényesültek a szövetkezeteknél, állami vállalatoknál, külföldi részvételű gazdálkodóknál, különböző előírások voltak az egyes ágazatokra, így a mezőgazdaságra vagy a külkereskedelmi ágazatba tartozó szervezetekre.

A vállalati adórendszer 1985-87-ben így nézett ki:

Költségek között elszámolt társadalombiztosítási járulék 40% a bérek után,

Termelési típusú adók (termelési adó, KÜTEFA, vámok),

Nyereségből:

- városi-községi hozzájárulás (a bruttó nyereség 15%-a),
- nyereségadó (bruttó nyereség 35%-a, 1986-tól 40%-a)

Érdekeltségi alapból:

- béradó (bérek 10%-a)
- vagyonadó (3%)
- felhalmozási adó (15, majd 15% a beruházás és forgóalap-növekedés után),
- kereseti adó (keresetszabályozástól függően)

Egy sor területen nagy támogatások egészítették ki a nyereséget, ezen túlmenően számos rendeleti és egyedi kedvezmény volt. A támogatási igény az ami kikényszerítette a nyereségadó megemelését is, támogatás-adó spirált előidézve. A reform korabeli szakirodalom e mögött gazdaságunk és gazdaságpolitikánk alapvető problémáját, a struktúra kérdését látta, hozzátesszük, helyesen:

A hetvenes évek második felétől az alapanyag és- az energiatermelő blokk részesedése a beruházásokból erőteljesen növekedett, miközben a nettó nemzeti termelés létrehozásában játszott szerepe erőteljesen csökkent. A bányászatnak a nettó nemzeti termeléshez való hozzájárulása 19%-kal, a kohászaté pedig 40%-kal csökkent 1978-85 között. Ugyanebben az időszakban a feldolgozóipar hozzájárulása 41%-kal emelkedett.



Eközben a bányászat és villamos-energiaipar beruházásainak részesedése 8-ról 13,5%-ra emelkedett, szemben a feldolgozóiparral, amelynek részaránya 18-ról 12%-ra süllyedt <sup>42</sup>.

A nettó nemzeti termelés megoszlása és a beruházások megoszlása tehát ellentétes irányban változott, döntően makroszintű döntéseken alapuló, kitermelő szektorban végrehajtott beruházások következtében. A beruházási orientáció így egyre erősebben függetlenedett a gazdaságossági megfontolásoktól, ezért a jövedelmek képződése és felhasználása különböző gazdaságpolitikai megfontolások alapján erősen elszakadt egymástól.

Egy olyan gazdaságban, ahol a tőkepiacnak még nem volt kiépült intézményi rendszere, ebből szükségszerűen a központi költségvetés jövedelemátcsoportosító szerepének növekedése következik. Amennyiben ez az átcsoportosítás általában a romló jövedelempozíciójú területek felé irányul, akkor ez garancia a jövedelemátcsoportosító tevékenység állandósulására. Visszatérve az adószinthez, nyilvánvaló, egy egységes, semleges adórendszerben úgy lehet mérsékelni a bruttó elvonási szintet, ha mérsékeljük a redisztribúciót, azaz ezen adók visszaforgatását: a támogatásokat, kedvezményeket. Ha nem ez történik, a mindenféle pénzügyi segítség - azon túl, hogy a gazdaság strukturális alkalmazkodását fékezi - jelentős morális problémákat is okoz. A széleskörű alkufolyamat lehetősége, ennek tudata elkényelmesedéshez vezet, enyhíti, végső esetben kiküszöböli a veszteségforrások folyamatos megszüntetésének kényszerét, nélkülözhetővé teszi azt az újító gondolkodásmódot és magatartást, amely a kemény piaci

---

<sup>42</sup> Illés István: Aggasztó arányok 1986 április 24. (Figyelő)

küzdelemhez szokott cégeknél folyamatosan magas színvonalú, versenyképes terméket produkál, illetve bukás esetén a veszteségesen működtethető erőforrásokat gyorsan leradírozza. Mindez közvetve végül is elősegítője a laza munkafegyelemnek, a munkaidő rossz kihasználásának. Az ebből a szemléletből fakadó károkat, a reform előtti vállalati szintű teljesítménykényszer hiányát viszont semmilyen ösztönző bérrendszer sem képes ellensúlyozni.

A pénzügyi átcsoportosítás leépítésének több feltétele van, de ezek közül a legelső a gazdasági szerkezet változása, vagyis az, hogy fokozatosan leépüljenek a gazdaságtalan kapacitások, az itt foglalkoztatott munkaerő átáramoljon a gazdaságosan működő területekre.

Az 1988-as adóreformmal foglalkozó szakirodalom felismerte, hogy szerkezeti változások nélkül a támogatások, adóeltérítések nem csökkenthetők, hiszen a gazdaságtalan kapacitások fenntartása újratermeli a pénzügyi átcsoportosítás iránti igényt, s e nélkül az elvonások sem mérsékelhetők érdemben. Ám ugyanilyen fontos, hogy a gazdaságosság, a szerkezeti változások kényszerének mércéje, az ár és a nyereség a tevékenység objektív tükré legyen, ez viszont az árrendszer, a piaci viszonyok, az egész gazdaságirányítás és - mechanizmus fejlesztését igényelte. Ez nagyjából le is játszódott napjainkig.

Az egységes profit adózás 1989. évtől a vállalkozási nyereségadó törvénnyel valósult meg (VÁNYA, 1988. évi IX. tv.), amelynek helyébe lépett a TÁNYA az 1992. évtől (társasági adóról szóló 1991. évi LXXXVI. tv.). Majd pedig ezt váltotta fel a TAO (az 1996. évi LXXXI tv.) 1997 - től.

**A magyarországi társasági adózás rendszere egyébként eltér a legtöbb ország gyakorlatától, ahol a jövedelemadót közgazdaságilag és jogi megjelenítésében is egységesen kezelik. Magyarországon két jövedelemadó működik: magánszemélyek jövedelemadója és a társasági adó.**

A társasági adó általában arra az elvre épül - ellentétben a személyi jövedelemadóval -, hogy a számviteli alapelveket és értékelési szabályokat, a gazdasági események könyvviteli leképzését elfogadja, nem ír elő önállóan külön eredmény-meghatározási módszert, hanem a számviteli adózás előtti eredményből kiindulva állapítja meg az adó alapját. Az adó megállapításához az adózás előtti eredményt a társasági adó tovább korrigálja.

A társasági adó mértéke 18%, kivéve a külföldön tevékenységet végzők "off-shore" cégek 3% -os mértékkel számított adóját. A számított társasági adóból különböző kedvezmények, mentességek illetik meg az adóalanyt (jórészt beruházásokhoz és létszámemeléshez kötődően), és a külföldön megfizetett társasági adó is levonható meghatározott feltételekkel.

**Az EU csatlakozási folyamat során még erőteljesebben hangsúlyos lesz az, hogy a magyar társasági adókulcs rendkívül alacsony, Európában majdhogynem "adóparadicsom"-i állapotokat idéz, s hogy több jogcímen is lehet 100%-os társasági adókedvezményt szerezni.**

**Várható tehát a társasági adó mértékének növekedése és a kedvezmények csökkentése. Hozzáteesszük azonban azt, hogy európai szinten nincs egységes adókodeks (mint pl. a vámügyek területén), így a derogációra sokkal nagyobb**

**lehetőség van. Ezt erősíti meg a múltban csatlakozó országok elért adópozíciója is. Szélsőséges esetben, eredményes tárgyalások következtében az alacsony adókulcs még jó pár évig a csatlakozást követően is fenntartható lesz.**

Az alacsony adókulccsal kapcsolatban, e helyen előzetesen is megemlíjtük az ún. káros adóversennyel szembeni fellépést (amellyel részletesebben az EU fejezetben foglalkozunk). A globalizáció egyik negatív hatásaként észlelhető, hogy az új lehetőségeket biztosít a társaságok és magánszemélyek számára, hogy minimalizálhassák és elkerülhessék az adót, és azokban az országokban, ahol ezeket a lehetőségeket kiaknázzák, azzal a céllal fejlesztik az adópolitikát, hogy a pénzügyi és más földrajzilag mozgatható tőkét eltérítsék. A versengő adórendszerek költségvetési bevételeket hátrányosan érintő hatásának tompítására az utóbbi időben a nemzetközi adóközösség két fontos dokumentumot tett közzé, amelyek a világgazdaság fejlődéséből eredő változásokra keresik a választ. Az egyik az Európai Unión belül az ECOFIN Tanács 1997. december 1-jén megtartott ülésének Tanácsi Döntése az adózási politikára vonatkozóan, a másik a "káros adóverseny: egy, egyre erőteljesebb globális jelenség" címmel közzétett OECD Jelentés és Ajánlás. Az EU-val foglalkozó fejezetünkben meg tudhatjuk, hogy a jelenleg hazánkban érvényben lévő alacsonynak mondható 18%-os mértékű társasági adó "káros hatású kedvezményes adórendszert" rejt-e maga mögött.

Hozzáteesszük, ha a magyar vállalkozásoknak kellene ezt a Jelentést elkészítenie, akkor biztosan említésre kerülne az, hogy igaz, hogy a társasági adókulcs viszonylag alacsony, ugyanakkor a vállalkozásokat terhelő egyéb kötelezettségek összességében sokak szerint súlyos terheket rónak az adóalanyokra.

### II.5.3. Osztalékadó

**Viszonylag új - a kiegészítő adó helyébe lépő, nemzetközi gyakorlat által “kikényszerített” szabályozás - az 1997. adóévtől van<sup>43</sup>.**

Igaz, hogy már a kiegészítő adó is “osztalék típusú” adó volt (kifizetőnek kellett levonnia és befizetnie), de mégsem minősült “tisza” osztalékadónak, így a kettős adózást elkerülésére kötött egyezmények sem tudtak mit kezdeni vele. Tehát a társasági adó 1997. évtől továbbfejlesztette az előző két évben kialakított osztott adókulcsú rendszerét, és a 23%-os kiegészítő adó helyébe egy teljesen önállósult új adónemet, a (társasági) osztalékadót illeszti.

Mivel a szabályozás a magyar adójogalkotás viszonylag új terméke, ezért egy kicsit részletesebben is foglalkozunk vele:

Osztaléknak minősül a

- belföldi vagy külföldi személy (ez valamely szervezet itt!) adózott
- eredményéből a tag, tulajdonos részesedése,
- visszafizetési kötelezettség nélkül adott támogatás, juttatás, elengedett kötelezettség (kiv. ha társadalmi szervezet juttat.)
- befektetés jogutód nélküli megszűnés miatti kivonásakor, könyvszerinti értéket meghaladóan realizált vagyoni részesedés (vagyonfelosztási javaslat: ha ebben a vagyoni részesedés meghaladja a könyvszerinti értékét /külföldi

---

<sup>43</sup> Az osztalékadó bevezetéséhez az utolsó hangsúlyos “lökést” az adta, hogy egy Alkotmánybírósági határozat megállapította, hogy a társasági adóra vonatkozó kedvezmény a kiegészítő adóra (annak mértéke 23% volt) is vonatkozik.

nyilatkozhat erre / a vagyonnak akkor a különbözet osztaléknak minősül

- adózott eredményből a vagyonjegy, részjegy alapján kapott összeg,
- a külföldi vállalkozó fióktelepe által az eredménykimutatásban fizetett (jóváhagyott) osztalékként szerepeltetett összeg.

Általános szabály: A kapott (realizált) osztalék után az osztalékban részesülő 20% mértékű osztalékadót köteles fizetni.

Tehát a társasági adó és az osztalékadó elvileg a különböző jövedelmekre eltérő adóelvonást működtet: így az adóalap-korrekciókkal módosított vállalati nyereség után 18%-os társasági adót kell kiszámítani, a vállalkozás “osztalékként” meghatározott viszonylag tág jövedelemhalmaz (lásd fentebb) után pedig 20%-os osztalékadót.

Mentes az osztalékadó alól a belföldi illetőségű osztalékban részesülő.

Az osztalékból a kifizető (tehát nem az osztalékban részesülő) a kifizetés napján vonja le az osztalékadót, és az adó levonásáról az osztalékban részesülőnek igazolást ad. Kifizető vonja le: WHT: “withholding” típusú adó: a kifizető állapítja meg az osztalékadót, az adózás rendjéről szóló törvény szerint bevallja és megfizeti (akkor is, ha a külföldi illetőségű részére nem pénzben adja). Tehát, osztalékban részesülő köteles fizetni, de valójában ő nem fizet, mert a kifizető a kifizetéskor levonja ezt az adót és meg is fizeti az adóhatóságnak.

Vannak esetek, amikor a kifizetőnek sem kell megállapítania, megfizetnie, levonnia az osztalékadót (vagy annak egy részét), ha a külföldi illetőségű osztalékban részesülő osztalékát (vagy egy részét) belföldön működő Gt.-be jegyzett tőke emelésre fordít, vagy újonnan alakuló Gt. alapítására fordít. A kifizető utalja át az osztalékot közvetlenül erre a célra.

Külföldi illetőségű osztalékban részesülőt visszatérítési jog illeti meg, ha az egyezmény alapján a törvényi 20%-nál kisebb mértékű adó terheli. (egyezmények általában 5% illetve 15%-ban állapítják meg attól függően, hogy mekkora részesedése van az osztalékban részesülőnek a kifizető cégben, ha nagyobb a részesedés kisebb az osztalékadó). 5, 10, 15, 20, 25, 40% (India).

Visszatérítési jog helyett azonnali érvényesítési joga is lehet a kifizetőnek akkor, ha bizonyos feltételeknek megfelel (pl. megbízható adózó, rendelkezik a külföldi adóhatóságának igazolásával annak illetőségét illetően stb.).

Végezetül vizsgáljuk meg a társasági és osztalékadó 1999. évre vonatkozó módosításait.

A társasági adó rendszere az alacsony adókulcs, a nemzetközi összehasonlításban is megfelelő amortizációs szabályok, a beruházási, befektetési adókedvezmények és a K+F tevékenység adóalap csökkentő kedvezménye révén kedvező feltételeket biztosít a vállalkozások számára.

**Ezért a társaságok adózásában - tekintettel a stabilitás és kiszámíthatóság követelményére is - jelentős változások nem történtek. Erre nemzetközi harmonizációs okból sem volt szükség: a kis- és középvállalkozások számára az EU**

**által ajánlott egyszerűsített adminisztráció adott; jellemzően egyszeres könyvvitelt vezethetnek, egyszerűsített mérleget készítenek, társasági adóelőleget évente csak négy alkalommal fizetnek és mentesülnek a december 20-i feltöltési kötelezettség alól is.**

Fentiek értelmében nem változott az adóalap megállapítása, az adó mértéke, a kedvezmények rendszere (kisebb pontosítástól eltekintve), az adóelőleg és a fizetendő adó meghatározása. Érdemi változás csak a külföldön tevékenységet végzők és a közhasznú társaságok adózása, továbbá a 3 és 10 milliárd Ft feletti termék előállítását szolgáló beruházást megvalósítók adókedvezményének feltétel-rendszere vonatkozásában történt. Ezen kívül csak kisebb jogalkalmazást segítő, ill. külső vagy belső jogharmonizációs célú módosításokra került sor.

A fogalom meghatározás új szövegezése egyértelműbbé teszi, hogy milyen tevékenységet végezhet a 'külföldön tevékenységet végző' /'off-shore'/ társaság, hogy csak a bevételei teljesítési helyként kell kizárólag belföldi hitelintézetnél vezetett bankszámlát megjelölnie, ill. az összeférhetlenségi szabályok követhetőbbé és így egyrészt betarthatóbbá, másrészt ellenőrizhetőbbé váltak. Így pl. a társaság tagjának (részvényesének) tagjai (részvényesei) között nem lehet belföldi személy (ma a társaság további közvetett tulajdonosai között sem lehet), a társaság és tagja- amennyiben részvénytársaságról van szó- kizárólag névre szóló részvényt bocsáthat ki stb.

A külföldön tevékenységet végzők számára az összeférhetlenségi szabályokhoz való alkalmazkodás



érdekében 6 hónap átmeneti időt tesz lehetővé a módosítás, ill. bejelentési kötelezettség került előírásra .

A közhasznú társaságok adóalapjának megállapításakor a módosítás értelmében növelő tényezőként kell számításba venni a jegyzett tőke leszállításakor a tag részére, vagy közhasznú társaságok egyesülése, szétválása esetén a jogutódnál a jogelőd bármely tagja részére kiadott összegnek azt a részét, amelynek forrása a társaság adómentesen képződött vagyona. Ezzel összefüggésben pontosításra került a közhasznú társaság adózott és adómentes vagyonának nyilvántartása: az értékelési tartalék nélküli saját tőkét, ill. annak évenkénti változását kell megbontani, figyelmen kívül kell továbbá hagyni a jegyzett tőkének, a tőketartaléknak, az eredménytartaléknak tőkeemelés vagy tőkeleszállítás miatti változását, ugyanakkor a jogutód közhasznú társaságnak az átalakulást követő első adóévben figyelembe kell venni az összevont átértékelési különbözet értékét.

A beruházáshoz kapcsolódó adókedvezményekhez szükséges fogalomban a tárgyi eszközök jelölését- a KSH Ipari Termékek Jegyzékére történő eddigi hivatkozás helyett- a Harmonizált Rendszer (Kombinált Nomenklatúra) besorolása szerint szerepelteti.

A változtatás a két rendszer egymásnak való megfeleltetése alapján történt, de a jogbiztonság követelménye miatt biztosított, hogy az esetleges eltérés ne érintse hátrányosan az adózót: ha az adózó az adókedvezményre jogosító beruházást 1998. december 31-ig megkezdte, akkor a beruházás értékének meghatározásakor figyelembe veheti a 4.§ 9. pontjának 1998. december 31-én hatályos rendelkezéseit.

A társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségben és a magas munkanélküliséggel rendelkező megyékben 3 milliárd feletti, ill. a térségi korlát nélküli 10 milliárd Ft feletti, termék előállítását szolgáló beruházást megvalósítók által igénybe vehető adókedvezmény feltételrendszerében szereplő létszámnövekedést a módosítás előtt a beruházás üzembe-helyezését megelőző adóévhez kellett viszonyítani. Ez az azonban előírás akadályozhatta volna a beruházás részleges (szakaszos) üzembe helyezését, működtetését, ill. a munkaerőnek a beruházási időszak alatti (betanítási, képzési célú) felvételét. Az elfogadott módosítás - az átmeneti rendelkezésekben szereplő választási lehetőség biztosításával - viszonyítási évként a beruházás megkezdését megelőző adóévet jelöli meg.

A vámtarifaszám meghatározása (az ún. Harmonizált rendszerhez vagy Kombinált Nomenklatúrához): a törvény alkalmazásában a Kereskedelmi Vámtarifa kihirdetéséről szóló, 1998. június 30-án hatályos jogszabályban meghatározott besorolási szám.

A Tao tv. 1. sz. mellékletében (Az értékcsökkenési leírás szabályai) és a 2. sz. mellékletben (Leírási kulcsok jegyzéke) a tárgyi eszközök jelölésén átvezetésre került a Harmonizált Rendszer szerinti besorolás (a KSH ITJ-re történő eddigi hivatkozás helyett). A változtatás a két rendszer egymásnak történő megfeleltetése alapján történt, de átmeneti rendelkezés biztosítja, hogy az esetleges eltérés ne érintse hátrányosan az adózót, illetve ne kelljen megváltoztatnia a már üzembe helyezett tárgyi eszközeinek az adóalapnál figyelembe vehető leírását

#### II.5.4. Általános forgalmi adó (áfa)

**Az áfa-t Magyarországon a Szja - hoz hasonlóan 1988. január 1-jétől vezették be. Az akkori adóreform egyik célja a korszerű európai adórendszerekhez való közeledés volt. Tehát így már tíz éve elkezdődött az áfa segítségével az “európai csatlakozás”. Nem is véletlen, hogy az áfa törvény az, ami “legeurokomformabb” volt az elmúlt évek során az adójogszabályaink közül (igaz ugyanakkor, hogy az adóharmonizációs törekvések is leginkább az áfa-t célozzák és az is megjegyzendő, hogy magán az európai unión belül is folynak még a harmonizációs törekvések megvalósítása érdekében az erőfeszítések, de erről lásd bővebben az “EU” fejezetben).**

Mivel az “EU” fejezet (IV.) részletesen foglalkozik az áfa kérdéskörével, ezért az áfa jogalkotás bemutatására is nagyobb hangsúlyt fektetünk az alábbiakban, a többi adóhoz képest részletesebben foglalkozunk vele, tankönyvszerűbben is az EU fejezetben történő a vizsgálódásunkat elősegítve.

Egyébként ez az adó 1988-ban egy merőben sajátos technikájú adónemként, újdonság erejével hatott a vállalatok, vállalkozók többsége számára. Azok, akik már tevékenykedtek akkor is “nyugatabbra”, rendelkeztek több-kevesebb ismerettel. A magyar általános forgalmi adó lényegét tekintve nem is különbözik attól az adótól, amelyet a világ több mint negyven országában alkalmaztak már akkor, s amelyet angol nyelvterületen ‘Value Added Tax’ (VAT)-nak, német nyelvterületen ‘Mehrwsteuer’ (MwSt), francia nyelvterületen ‘Taxe sur la Valeur Ajoutée’ (TVA), spanyol nyelvterületen

pedig 'impuesto sobre el Valor Anadido' (IVA) névvel jelölnek.

Minden hozzáadott-érték típusú adó - így az áfa is - a megfelelő működéshez két dolgot, elvileg zárt rendszert, fizetőképes gazdálkodókat tételez fel. Az adójogalkotásban résztvevőknek ezért fontos tudni, hogy az áfa kedvezményeket, - mentességeket, - adóalanyokat, egyszerűsített adófizetési módokat, az áfa-t működtető gazdaság gazdálkodási feltételeit azért nem lehet tetszőlegesen variálni, nehogy a zárt rendszer elve csorbát szenvedjen. Az áfa zárt rendszere akkor is megszakad, ha a gazdálkodók fizetési nehézségekkel küszködnek. Akkor fordul elő ez az eset, amikor - főként a kettős könyvvitelt vezető gazdálkodók - a költségvetéssel vagy egyik a másikkal finanszíroztatja meg átmenetileg - felszámolás esetén végleg - önmagát.

Az áfa jellemzői: közvetett adó, forgalmi adó, végső soron a fogyasztónál jelentkezik, mint költség (forgalmazók fizetik, általában le is vonhatják, ezért költségként nem jelentkezik). A kormány számára ez a legfontosabb adó. Adóbevételeinek kb. 1/3-da ebből származik.

Közvetett és forgalmi típusú adó: fogyasztó, végső felhasználó fizeti meg teljes egészében.

Általános típusú adó: mert az adókötelezettség majdnem minden termék, szolgáltatás értékesítésére és importjára kiterjed,

Nettó típusú adó: mert a fizetendő és az előzetesen levonható áfa különbözetét kell a bevallásba beállítani, és pénzügyileg rendezni a költségvetéssel szemben (egy áfa alany egyszerre beszerzőként / vásárlóként / és eladóként / értékesítőként / is

szerepelhet, tehát mindig van fizetendő, illetve levonható adója,

Elszámolásokban átfutó tételként jelenik meg (futás gyorsasága különböző). Beszerzésnél nem része a költségnek, értékesítésnél nem része az árbevételnek. Tehát az eredmény-elszámolás körét nem érinti (nyilvántartása a 4. számlaosztályban történik, befizetés vagy visszaigénylés esetén ki kell futtatni a 4. számlaosztályból),

Szektor-semleges adó: független tulajdon és gazdálkodói formától (gazdasági társaságra, magánvállalkozóra, jogi személyiségű és anélküli gazdálkodókra is kiterjed),

Többfázisú: mert az adóalanyoknak a forgalom minden pontján meg kell fizetniük. Jó példa a lánckereskedelem, szereplőinek értékesítéskor meg kell fizetniük az áfa-t mindaddig, amíg a termék a végső felhasználóhoz vagy a fogyasztókhöz eljut,

Az áfa adóalanyok jövedelmi helyzetét, vagyoni állapotát nem befolyásolja. Normál esetben nem része sem a bevételeknek, sem a költségeknek vagy ráfordításoknak.

### Hatály kérdésköre

Az áfa területi hatályát korábban már röviden érintettük. Az áfa törvény rendelkezéseit tehát a Magyar Köztársaság területén belül kell alkalmazni, amibe beletartozik a vámszabadterület és a tranzit terület is. Továbbá, az ország területén a földrajzi értelemben vett, az országhatár által körülölelt területet kell érteni.

Így például, noha diplomáciai szempontból a hazánkba akkreditált diplomáciai testületek területenkívüliséget élveznek, a magyar diplomaták külföldi állomáshelye pedig magyar felségterület, a törvény alkalmazásában a külföldiek magyarországi nagykövetségei belföldnek, a magyarok külföldi diplomáciai állomáshelyei pedig külföldnek minősülnek. Ebből adódik, hogy egy külföldi magyar nagykövetség felújítási munkái után hazai áfa fizetési kötelezettség nincs, de a hazánkba akkreditált nagykövetség építése a magyar jogszabályok szerint adóztatható.

A nagykövetség utólagos áfa visszatérítés formájában mentesülhet egyébként az áfa teher alól<sup>44</sup>.

Az adó alkalmazhatóságának területi hatályába a vámszabadterületeket és a tranzitterületeket is bele kell érteni. Ezzel a vámszabadterületi társaságok nem a külföldiekkel esnek egy tekintet alá, hanem a hazai vállalkozókkal érvényesíthetnek azonos jogokat, miközben kötelezettségeik is azonosak.

A személyi hatály az adóalanyokra terjed ki:

Az adóalany

- az a természetes, jogi személy, valamint jogi személyiség nélküli szervezet,
- aki, amely saját neve alatt jogokat szerezhet, kötelezettségeket vállalhat, perelhet és
- saját nevében gazdasági tevékenységet végez,
- tekintet nélkül annak céljára és eredményére.

---

<sup>44</sup> 4/1993. (I.13.) Korm. rendelet.

Hogy mi a gazdasági tevékenység, azt külön szakasz határozza meg: bevétel elérése érdekében rendszeresen vagy üzletszerűen végzett tevékenység (a törvény kiemel néhányat: különösen: mezőgazdasági, építőipari, kereskedelmi, szellemi szabadfoglalkozásként folytatott tevékenység stb.).

A munkaviszonyban, szövetkezeti tagsági viszony alapján létrejött munkaviszonyban végzett tevékenység nem minősül gazdasági tevékenységnek.

Adóalany még a tulajdonos társak közössége is (közös tulajdon vagy használat tekintetében) /képviselő útján gyakorolja a jogokat és a kötelezettségeket /, adóalany a fióktelep is. Ha több fióktelep van, akkor mindegyik külön adóalany.

A saját név alatt folytatott bevételszerző tevékenység kizárja a munkaviszony, a szövetkezeti tagsági jogviszony alapján létrejött, munkaviszony jellegű jogviszony keretében tevékenykedő alkalmazottakat az adóalanyok köréből. Az áfa rendszerben az adóügyi jogviszony tehát akkor jön létre, ha a termékértékesítésre, illetve a szolgáltatásnyújtásra kötelezett - jogi értelemben - önállóan jár el.

#### Tárgyi hatály

Az áfa törvény tárgyi hatálya kettős jelentőségű. Szűkebb értelemben azokat a termékértékesítéseket, szolgáltatásokat jelenti, amelyek után az adót fizetni kell.

Bővebb értelemben az adókötelezettségi tényállásokat takarja. Eszerint az adóalany által belföldön teljesített termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás, valamint a termékimport adóztatható.

Dohánygyártmányokra általában nem kell alkalmazni (lásd jövedéki adó törvény (Jöt): adójeggyel vannak ellátva), csak akkor, ha a Jöt előírja.

A teljesítés helyével nem véletlenül külön fejezet foglalkozik. Ez azért kiemelten fontos, mivel, - az említettek szerint - a tárgyi hatály szerint az áfa fizetési kötelezettség az adóalany által belföldön teljesített termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás valamint a termékimport után keletkezik. Tehát ha a vizsgálatunk azt mutatja, hogy a teljesítési hely nem belföld, akkor nincs áfa fizetési kötelezettség.

A teljesítési hely megállapításának valójában két oldalról is különleges jelentősége van. Egyrészt rögzíteni kell, hogy az egyes ügyletek mikor minősülnek “belföldön teljesítettnek”, azaz egyáltalán mikor adóztathatók a hazai jogszabályok szerint (tehát mikor vannak a törvény alkalmazásában a területi hatályon belül), másrészt pedig a teljesítési hely pontos meghatározásával kell biztosítani a nemzetközi adóharmonizációt. Így lehet csak megvalósítani, hogy minden ügylet csak egyetlen országban adózzon, de minden ügylet adózzon valamely országban.

Termékértékesítésnél a teljesítés helye: ahol a termék az adófizetési kötelezettség keletkezésének időpontjában található (ha a termék fel és összeszerelés tárgyául szolgál (anyacsavar) az a hely, ahol az összeszerelés ténylegesen történik, ha a termékfuvarozást más végzi, általában ahol a feladás, fuvarozás megkezdésének időpontjában van a termék).

A termékek esetében tehát nem okozhat különös gondot a fenti elvek érvényre juttatása, hiszen a termékek határátlépése jól regisztrálható. **Az adóztatásban az Európai Unióhoz történő integrációra való törekvés jelenlegi szakaszában alapvetően**



**a rendeltetési hely adómértékét kell érvényre juttatni annak érdekében, hogy a forgalmi adóztatás versenysemleges legyen, a hazai és a külföldi termékeket azonos módon kezelje<sup>45</sup>.**

A szolgáltatásnyújtás teljesítési helyének meghatározása jóval összetettebb és bonyolultabb szabályozást igényel, hiszen a szolgáltatások rendkívül sokfélék, ráadásul “határátlépésük” sem regisztrálható vámeljáráásban.

A szolgáltatásnyújtásnál a teljesítési hely ott van, ahol a (1) szolgáltatást nyújtó gazdasági tevékenységének székhelye van (2) kivételek: ingatlan: ingatlan fekvése határozza meg a teljesítési helyet, közlekedésnél az útvonal amelyet megtesznek, továbbá vannak esetek, például kulturális tevékenység, sport, oktatás esetén (3) ahol az ténylegesen történik (tehát mindegy hol van a székhelye a tevékenységet végzőnek) és vannak esetek amikor a (4) amikor a szolgáltatást (saját nevében) megrendelő székhelye határozza meg a teljesítési helyet: termék /kivéve ingatlan / bérbeadása, jogok átengedése /szerzői alkotáshoz, találmányhoz, szabadalomhoz, védjegyhez, ipari mintához stb. fűződő jogok reklám-propaganda szolgáltatásoknál, szaktanácsadásoknál stb./

Az adófizetési kötelezettség

- teljesítés időpontjában (Ptk.) keletkezik

---

<sup>45</sup> megjegyzem, hogy az Európai Unión belül a hozzáadott érték típusú adórendszerek harmonizációja olyan szintre jutott, hogy 1993-tól a tagállamok közötti határkiegyenlítési rendszer megszűnt. Ez alapján az egymás közti kereskedelmi forgalomban már nem a “rendeltetési”, hanem a “származási” hely szerinti adómértéket kell alkalmazni.

- egyszerűsített számla kibocsátásakor (pl. készpénzfizetés) a kibocsátás napján tulajdonosként való rendelkezésre jogosultság szerzéskor vagy birtokba vételkor ha ez korábban történik (bérlet, lízing ha a végén tulajdonátadás történik)
- néhány speciális szabály például a “saját rezsiz” beruházásnál a rendeltetésszerű használatbavétel időpontja.
- termékimport esetében: vámkezelésre irányuló árunyilatkozat elfogadásának időpontjában.

Az adófizetési kötelezettség keletkezésénél tehát az áfa törvény szabályai több szempontból adnak speciális szabályokat: másként kell kezelni az importot, mint a belföldi ügyleteket, másként alakul az adókötelezettség az ingyenes átadásoknál is, illetve az adóztatható ügylet jellege (folyamatos teljesítésű-e, bizományi ügylet-e stb.) is befolyásolja az adókötelezettség keletkezésének időpontját.

#### Az adó alapja

Fő szabály: a teljesítés ellenértéke. Beletartoznak az ellenértékbe az árkiegészítések és más az árat közvetlenül befolyásoló államháztartási támogatások is.

Az adó alapjába tartozik bele: pl. adók, árat közvetlenül befolyásoló kötelező jellegű befizetések (kivéve maga az áfa).

Másképpen, az adó alapjába beleszámít gyakorlatilag minden fizetendő összeg, kivéve magát az adót. Különösen növeli az adó alapját a fogyasztási adó és egyéb kötelező jellegű befizetés. Nem csökkenti 1996. január 1.-től az adó alapját, az árat közvetlenül befolyásoló államháztartási támogatás sem.

Nem tartozik bele az adóalapba: árleszállítás, engedmény címén elengedett összeg (kivéve, ha az ellenérték aránytalanul kicsi lesz). Az adó alapját csökkenti például, az árcsökkenés engedmény címén visszatérített összeg, a visszavett göngyöleg betétdíja stb.

Termékimportnál: vám, vámkezelési díj, adók, illetékek, más kötelező jellegű befizetések, kivéve maga az áfa. Az első rendeltetési helyig felmerülő járulékos költség is (biztosítási, közlekedési költségek) az adó alapjának részét képezi. Csökkenti viszont az adó alapját az, ha a termékimportra jogszabály szerint értékösszegben meghatározott vámmentesség vonatkozik. Ekkor az adó alapját a vámmentes összeggel mérsékelni kell.

A termékimport esetén az adót a vámhatóság kivetéssel állapítja meg, így az adó alapját is maga közli.

Az adó mértéke

A törvény a termékeket és a szolgáltatásokat két adókulcs alá sorolja. Az általános adókulcs (normál kulcs) mértéke az adó alapjának 25%-a, a kedvezményes adókulcs pedig a korábbi 6% illetve 10% helyett 1995-től 12%.

Adó alapjának nulla %- a: gyógyszeralapanyag, kiszerelt emberi tápszer stb., termékexport stb.

12 százalékosak az áfa törvény 1 sz. mellékletben felsoroltak (egy-két példa: inhaláló készülék, koks, leány ortopéd cipő....)

**A kedvezményes kulcsú besorolás tekintetében a törvény jórészt az Európai Unió normáit követi.**

Tárgyi adómentesség: az áfa törvény 2 sz. melléklete sorolja fel 31 pontban (pl. a földterület értékesítése, bérbe- és haszonbérbe adása, lakóingatlan értékesítése /kivéve az első értékesítést /, kollégiumi ellátás, lakóingatlan bérbeadása, stb.). Ezek tehát "helyből" adómentesek, a törvény erejénél fogva kötelezően. Nem függ a tevékenység folytatásának személyes és egyéb körülményeitől a tárgyi adómentesség.

Ugyanakkor nem valódi mentesség, mivel nem jár együtt valóságos anyagi kedvezménnyel. Az adófizetési kötelezettség hiánya ugyanis automatikusan maga után vonja azt is, hogy a tevékenység folytatásához beszerezett termékek, igénybe vett szolgáltatások árában, díjában foglalt adó nem vonható le.

Tárgyi adómentesség termékimportnál: általában a vámmentes termékimport ÁFA mentes is, de vannak lényeges kivételek: például. az olyan termékimport, amely a gazdasági társaság (gt.) részére befizetett pénzbeni betét, hozzájárulás felhasználásával történik, vagy az olyan termékimport, amely a gt.-nél nem pénzbeni betétet, hozzájárulást (apportot) képez.

Ez a fajta tárgyi adómentesség valóságos anyagi kedvezményt jelent. Az adóhatósági feladatkört ellátó vámhivatal ugyanis ez esetben eleve nem szab ki forgalmi adót, így az importálónak a külföldi eredetű beszerzések után sem időlegesen, sem véglegesen nem kell adóterhet viselnie.

#### Az adó levonása

Az adólevonási jog az adóhalmozódás kiküszöbölésének intézményes eszköze. Azt a célt szolgálja, hogy az értékesített termék árában és a nyújtott szolgáltatás díjában a korábbi fázis

során felszámított forgalmi adó se közvetlen, se közvetett módon ne épüljön be. Az adóalanyt megilleti az a jog, hogy az általa fizetendő adóból levonja (nettó típusú adó: fizetendő és az előzetesen levonható áfa különbözetét kell a bevallásba beállítani, és pénzügyileg rendezni).

- azt, amit egy másik adóalany rá áthárított,
- a termékimport után megfizetett adót,  
az adót, amit mint saját nevében megrendelő fizetett meg,
- a saját vállalkozása után befizetett adóösszeget.

Nem vonható le:

- az előzetesen felszámított adó (tehát amit pl. ráhárítottak az adóalanyra azzal, hogy az mint vevő megfizette az áfa-t) ha a terméket vagy szolgáltatást egészben vagy részben nem az adóalanyiságot eredményező gazdasági tevékenységéhez használja fel,
- ha a terméket és a szolgáltatást közvetlenül tárgyi adómentesség alá tartozó termékértékesítéshez és szolgáltatásnyújtáshoz használjuk fel,
- üzemanyagként személygépkocsi üzemeltetéséhez használt termék ÁFA - ja sem vonható le,
- személygépkocsi beszerzése esetén sem vonható le az ÁFA,

Az adólevonási jog személyi feltétele, hogy az adólevonási jogot kizárólag az adó fizetésére kötelezett adóalany gyakorolhatja. Tárgyi feltétel pedig, hogy az adó összegét (előzetesen felszámított) hitelesen igazoló dokumentum birtokában lehet levonni.

Mikor keletkezik az adólevonási jog? Már a kérdés maga előrevetíti, hogy nem minden esetben van csupán arról szó,

hogy amint megfizettük, már le is vonhatjuk az adót és tényleg nem is lesz költségünk az áfa ügyünkből.

Az adólevonási jog keletkezésére vonatkozó törvényi előírások szabják meg azt a legkorábbi időpontot, melytől az előzetesen felszámított adó a fizetendő adóval szemben követelésként érvényesíthető. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez az időpont általában nem esik egybe az esedékességgel.

Alapeset, az "ideális": a teljesítés időpontjában keletkezik (amikor megkapom a számlát és kifizetem az áfa-t az eladónak ugyanabban az időszakban már le is vonhatom).

Másik eset már nem ilyen ideális: a termékimport után megfizetett ÁFA levonási joga az adó megfizetésének időpontját követő nap (egy nap csúsztatás már van, ez probléma lehet, főleg ha az adófizetés az időszak utolsó napjára esik).

Harmadik eset még kevésbé ideális volt 1999-ig: amikor mint saját nevében megrendelő kellett fizetnem az áfa-t, a levonási jogom csak az adófizetési kötelezettséget tartalmazó első bevallás - benyújtására előírt időpontot követő nap keletkezett (ha havi bevalló voltam: január 20.-án fizettem meg az áfa-t az akkori áfa bevallással, január 21.-én nyílik meg az adólevonási jogom melyet majd csak a február 20.-i bevallásban érvényesíthetek),

1999-től jelentősen kedvezőbbé váltak az adólevonási jog keletkezésének időpontjára vonatkozó szabályok: levonási jog keletkezése megegyezik az adófizetési kötelezettség keletkezésének időpontjával.

Negyedik eset a saját rezsiz beruházás volt: ez újra ideális, a levonási jog keletkezése megegyezett az adófizetési kötelezettség keletkezésének időpontjával (1999-től változatlanul így).

### Visszaigénylés

Az áfa rendszer alapelveiből következik, hogy az adóhalmozódás kiküszöbölése érdekében az adóalanyok jogosultak arra, hogy a termékértékesítés és szolgáltatásnyújtásaik után fizetendő adójukból a beszerzéseiket terhelő adót levonhassák. Ha a fizetendő adó kisebb, mint a levonandó adó, két lehetőségük van. Az egyik, hogy az elszámolandó negatív adóösszeget átviszik a következő adó-elszámolási (adóbevallási) időszakra fizetendő adójukat csökkentő tételként. Megtehetik mindezt addig, amíg az adólevonási jog el nem évül, vagyis annak keletkezésétől számított 5 éven belül. Ha az elszámolandó adó előjele negatív, vagyis az adóalanynak "követelése" keletkezik az adóhatósággal szemben, másik lehetősége a negatív adó visszaigénylése.

Ennek azonban vannak feltételei és az adó-visszaigénylés automatizmusában lényeges szigorítás is bevezetésre került 1995-től. Az egyik feltétel, hogy adóéven belül el kell érni legalább 2 millió forint adóalapot. Az adó-visszaigénylés másik önálló - az előzőtől független - feltétele az induló vállalkozásokat, a működési feltételek megteremtését szolgáló beruházásokat hozza méltányos helyzetbe. Az adóévben elért adóalap nagyságától függetlenül visszaigényelhető ugyanis az elszámolandó negatív adó akkor is, ha a tárgyi eszköz beszerzéséből származó előzetesen felszámított adó göngyöltett összege legalább 100 ezer forinttal meghaladja az

ugyanezen időszakban fizetendő adó göngyöltett összegét. További feltétel, hogy a tárgyi eszköz beszerzés ellenértékét az adóalany kiegyenlítsse (erről az adóbevallásban kell nyilatkozni).

Az adó fizetésére kötelezett személy

Általában a teljesítésre kötelezett adóalany. Az összes speciális esetben (amikor is a teljesítés hely meghatározásánál pl. ingatlan, útvonal stb. esetében amikor nem a szolgáltatást nyújtó székhelye határozza meg a teljesítés helyét hanem valami más, ingatlan fekvése stb.): a szolgáltatást saját nevében megrendelő adóalany fizeti. ha a szolgáltatást nyújtó külföldön van (székhelye).

A sokat vitatott készfizető kezesi szabály: ha a vevő nem fizeti ki az eladó számláját (és benne az áfa-t) a vevő készfizető kezesként felel az eladó áfa tartozásáért az APEH felé. Tehát az adóhatóság közvetlenül fordulhat a vevőhöz az áfa behajtása iránt, ha az még nem fizette ki az eladó számláját.

A fizetendő adó csökkenthető az adó-megállapítási időszakban keletkezett és levonható előzetesen felszámított adó összegével. Az így meghatározott különbözet az elszámolandó adó (ha ennek előjele pozitív, akkor az elszámolandó adót meg kell fizetni az adóhatóságnak, ha negatív, akkor vagy csökkenti vele a következő időszak elszámolandó adóját vagy kéri az adó visszatérítését. Az APEH nem adja automatikusan vissza az adót, a visszaigénylésnek feltétele van, ahogy azt fentebb kifejtettem (annak nincs feltétele, hogy a negatív előjelű elszámolandó adóval csökkentse a következő időszak elszámolandó adóját, ezt akkor is megteheti, ha nem felel meg a visszaigénylés feltételeinek).



Külföldi utas részére szintén teljesíthető, külföldi székhelyű cégek is viszonyosság alapján visszaigényelhetik az áfa-t. A külföldön nyilvántartásba vett adóalanyok számára adható áfa-visszatérítésről szóló 2/1993.(I. 13.) Kormányrendelet 1.§(2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a pénzügyminiszter az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszterrel egyetértésben kialakított állásfoglalása alapján a viszonyosságot a következő országokkal tekinti fennállónak: Ausztria, Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia, Luxemburgi Nagyhercegség, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, Németország, Olaszország, Spanyolország, Svájc, Svédország. Erről egyébként általában egy PM tájékoztató formájában szerezhethünk tudomást /pl. 8007/1997.(PK. 4.) PM tájékoztató /.

#### Az alanyi adómentesség

Választani lehet, az erre jogosító összeghatár: 2 millió Ft (megelőző adóévben a gazdasági tevékenységből származó tényleges bevétele nem haladhatja meg ezt az összeghatárt).

A törvény második részéről, a különös rendelkezésekről röviden:

A kereskedelmi szálláshelyadás szabályai: ha bevétele 4 millió 1 Ft alatt marad, a következő adóévben jogosult arra, hogy az elszámolandó adó mértéke 6,80% legyen, melyet az elért bevételre kell vetíteni (e tevékenysége tekintetében az adólevonási jogát nem gyakorolhatja),

A mezőgazdasági termelésre vonatkozó különös szabályok: az adófizetésre nem kötelezett, de adólevonási jogát sem gyakorolhatja. Nem terheli számlázási, adó-nyilvántartási, adó-megállapítási, bevallási, elszámolási kötelezettség. Mezőgazdasági tevékenység: nem kereskedelmi

tevékenységként végzett, saját előállítású termékek értékesítése, 4.sz. mellékletben felsoroltak vonatkozásában (gabonafélék és hüvelyesek, ló, savanyúság stb.) /külön szakasz foglalkozik a mg.-i tevékenységet folytató adóalanytól történő felvásárlás esetével, ahol az átvevő adóalany köteles kompenzációs felárat is fizetni, hogy mennyit, ezt szintén a 4. sz. melléklet tartalmazza /.

A bolti kiskereskedelmi tevékenységre vonatkozó különleges adózási mód: az adóalany jogosult arra, hogy a fizetendő adó összegét az 5. sz. mellékletben rögzített számítási módszerrel kell meghatározni (majd tíz különböző jelölés van az egyenletben)

Ezeket az adózási módokat év végéig választhatja az adóalany, aztán ismét élhet választási jogával.

A különbözet szerinti adózás és a hulladékforgalmazásra vonatkozó különös adózási szabályok.

Különbözet szerinti adózás lényege, hogy az adóalany aki adó fizetésére nem kötelezett személytől /szervezettől / (vagy olyan adóalanytól aki a különbözet szerinti adózást választotta) terméket továbbértékesítési céllal vesz át, jogosult arra, hogy az adó alapjaként azt a különbözetet vegye figyelembe, amellyel a termék eladási ára meghaladja annak beszerzési árát (mert egyébként ugye az adó alapja alapvetően a teljesítés ellenértéke, itt az eladási és a beszerzési ár különbözete).

Arra is jogosult, hogy a 7. sz. mellékletben rögzített számítási módszerrel állapítsa meg a fizetendő adót (nagyjából ugyanazt

az előnyt biztosítja, az eladási ár és a beszerzési árral “játszik” az egyenlet).

Itt is speciális korlátozások vannak az adólevonást illetően (ha már előnyösebben határozhatja meg a fizetendő adót): nem vonható le az előzetesen felszámított adó, ha az adóalany olyan terméket szerez be, amelyre a különbözet szerinti adózást választották. Akkor sem, ha a beszerzett termékre a különbözet szerinti adózást választja. Szintén év végéig választhatja, és ismét élhet választási jogával. Hulladékforgalmazásra vonatkozó különleges szabály: az adóalany, aki hulladékot továbbértékesítési célra vesz át, illetve begyűjt, köteles a különbözet szerinti adózást alkalmazni.

Idegenforgalmi tevékenységre vonatkozó különös adózási módok:

Azok az esetek, amelyeknél az adóalany az utas részére teljesít termékértékesítést vagy szolgáltatásnyújtást, és amelyhez más adóalany által értékesített terméket és nyújtott szolgáltatást használ fel, hasznosít (egy utazási iroda, amikor pl. egy légitársaság járataira szervez utasokat). Nem tartozik e törvény hatálya alá az a termékértékesítés /szolgáltatásnyújtás / melyet az adóalany saját nevében, de az utas javára rendel meg, és amelyet az utas részére közvetlenül külföldön teljesítenek.

Az adóalapja: az árrés. Az árrés: utas által fizetendő ellenérték (áfa benne van) csökkentve az utas javára megrendelt más adóalany által értékesített termék (nyújtott szolgáltatás) adóval növelt értékével.

Fizetendő adó  $\text{árrés} \times 0,20 / 100$  /árrés és egy hivatkozott százaléérték (20%) szorzatának egyszázad része /.

Adólevonási jogát ő sem gyakorolhatja e tevékenysége tekintetében.

Az általános forgalmi adójogalkotást természetesen szintén nagymértékben befolyásolják a különböző adóhatóság által kiadott (többször a Pénzügyminisztériummal egyeztetett) állásfoglalások, utasítások, irányelvek, PM és APEH tájékoztatók, és a bírósági gyakorlat, amelyekre az előző fejezetben láthattunk példákat.

Az áfa-t tekintve is nézzük, mire számíthatunk 1999-ben, az elfogadott módosítások alapján:

**Az 1992. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban áfa-törvény) 1993. január 1-i hatályba lépésekor már nagyfokú harmonizációt mutatott az Európai Unió hozzáadott érték típusú adórendszerekre előírt ajánlásával (77/388.EGK.sz. 6. Irányelv), és az azóta történt évenkénti módosítások is a további közelítést célozták. A szabályozás érdemi átalakítása tehát továbbra sem indokolt, 1999. évre is megőrizhető az áfa-rendszer évek óta tapasztalt stabilitása.**

A törvénymódosítás a szokásos éves felülvizsgálat során szükségessé váló kiigazításokra, pontosításokra szorítkozott, de tartalmaz a kis és középvállalkozók számára adminisztratív terheket csökkentő egyszerűsítéseket is. A legmarkánsabb változás azonban a termékazonosító rendszer évek óta tervezett váltásának megvalósítása.

A termékazonosító rendszer váltása és egyéb besorolás változások:

Már a 2260/1996. Korm. határozat megfogalmazta a termékazonosító rendszer változtatásával kapcsolatos

feladatokat abból a célból, hogy a törvényalkotó köteles az adózók figyelmét előre felhívni erre a jelentős változásra. Az eredetileg egy évvel korábban tervezett bevezetés már 1997. évben közlemény jelent meg adózással kapcsolatos szaklapokban, a nyers változathoz észrevételeket fűzhetek az adózók, mely észrevételek feldolgozása az illetékes érdekképviseltek bevonásával meg is történt. A megfelelő felkészülési idő biztosítása végett később a bevezetés egy évvel történő elhalasztásáról született döntés.

**Az új termékazonosító rendszerre - a Kereskedelmi Vámtarifa kódrendszerére - történő áttérésre az EU - jog-harmonizáció fokozása érdekében került sor. Tudvalévő, hogy a Központi Statisztikai Hivatal már 1996. január 1-től hatályon kívül helyezte az ITJ-t, mivel a statisztikai számbevétel szempontjából ő maga is EU-konform termékazonosító rendszerre, a BTO-ra (Belföldi Termékosztályozás) tért át. Az ITJ-t így már eddig is csak az adótörvények tartották életben. Az EU-ban viszont nem a statisztikai számbevétel rendszerére épül az adózásbeli termékazonosítás, így nálunk is el kellett szakadni ettől a korábbi gyakorlattól.**

A Kereskedelmi Vámtarifa kódrendszerére történő áttéréssel a besorolási alapelvek alapvetően nem változtak, de a régi és az új rendszer felépítésének eltérőségéből fakadóan mégis sor került néhány adókulcs változással járó átsorolásra. Az egészségügyi ellátásban használt műanyagból készült termékek és gumigyártmányok szélesebb köre került a kedvezményes adókulcsba, a jól elkülöníthető paraméterekkel rendelkező gyógyászati célú oxigén pedig a gyógyszerekkel esne azonos megítélés alá, adómértéke a korábbi 25%-ról 0 mértékre változott.

Nem lehetséges ugyanakkor a gyógyszer-alapanyagok teljes körét a 0 adómérték alatt megőrizni mivel számos olyan gyógyszer-alapanyag van, amelyet nemcsak a gyógyszergyártásban, hanem az ipar más területein is (pl. tartósítóipar, vegyipar) is hasznosítanak. Ezek a jövőben 25%-os adómérték alá tartoznak, de a beszerzésükhöz kapcsolódó áfa-teher a gyógyszergyáraknak csak átmeneti likviditási terhet jelent, mivel az input áfa az áfa-törvény általános szabályai szerint levonható.

A népi és iparművészeti termékeknek az új termékazonosító rendszer szerinti beazonosítására nincs mód. E termékek kedvezményes adókulcsának fenntartása ugyanakkor a piaci versenyképesség és a foglalkozáspolitikai szempontokat szem előtt tartva fontos kérdés. Ezért e termékkör beazonosítása szöveges elhatároló szempontok szerint történik. A korábbi termékazonosító rendszerben alkalmazott kritériumok, vagyis a zsűrizettség, ill. az egyedi vagy meghatározott példányszámú, nem ipari gyártástechnológiával történő előállítás lesz továbbra is a kedvezményes adókulcs alkalmazhatóságának követelménye.

Az új termékazonosító rendszerben történő eligazodást információszolgálat működtetésével segíti a törvényalkotó. Az új termékazonosító rendszer a további ITJ, METJ, SZATJ besorolásokat váltja fel, az Építményjegyzék (ÉJ), és a Szolgáltatások Jegyzéke (SZJ) változatlan maradt. Ismeretes ugyan, hogy a KSH a Szolgáltatások Jegyzékét megújítja, de egyelőre ez az adójogi megítélésben nem jelent változást. Az állapottrögzítő rendelkezés szerint a szolgáltatások adóügyi megítélésében továbbra is az SZJ 1994. június 15-én hatályos

besorolási rendje tekintendő irányadónak. A korszerűsített rendszer bevezetéséhez alaposabb felkészülés, elemzések szükségesek, erre az átállásra legkorábban a 2000-re tervezett törvénymódosítással egyidejűleg kerülhet sor.

A törvénymódosítás is tartalmazott azonban két szolgáltatásokkal összefüggő változást. 1999-től csak a közszolgálati rádiós és televíziós szolgáltatás minősül tárgyi adómentesnek, a kereskedelmi rádiós és televíziós szolgáltatás átkerült a kedvezményes (12%-os) körbe. **A korábbi egységes megítélés a kereskedelmi adók létesülésével túlhaladottá vált, ez a fajta megkülönböztetés az EU előírásaival is összhangban áll.**

A "Vidámparki szórakoztatás, mutatványok" elnevezésű szolgáltatás eddig a 25%-os szolgáltatáskörbe tartozott, holott a vele rokon jellegű cirkuszi szolgáltatás a kedvezményes adókulcs alá van sorolva. Ennek az anomáliának a megszüntetése érdekében - és az EU normákkal összhangban - kerülne sor a szóban forgó szolgáltatás kedvezményes adókulcs alá vonására.

Kedvező változás az ún. "importszolgáltatás" utáni adózásban: Annál a szolgáltatásnál, melynek teljesítési helye Magyarországra esik - tehát adóztatható - de a szolgáltatás nyújtója külföldi, az adót az áfa-törvény előírásai szerint a szolgáltatást saját nevében megrendelő önbevallással kell, hogy megfizesse (áfa-törvény 40.§ (2) bekezdése). Az így megfizetett adó az általános szabályok szerint levonhatóvá válik, (32.§ (1) bekezdés c) pontja), eddig az adó megfizetését követő napon. A gyakorlatban ez egy bevallási időszakcsúszást jelentett, mivel a "megfizetés" úgy történik, hogy az adózó adóbevallásba fizetendő adóként beállította azt. Az

elfogadott új szabály szerint az adófizetési kötelezettség és az adólevonási jogosultság egy adóbevallási időszakra esne, gyakorlatilag “összevezethető” lenne ugyanúgy, ahogy a saját vállalkozásban megvalósított beruházásoknál is tette azt a törvény. Így annál az adóalanynál, aki a törvény általános szabályai szerint az adót levonhatja, lényegében az import szolgáltatás utáni adózás adminisztratív műveletté válik.

Termékimport után megfizetett adó levonhatóságának időpontja: E tekintetben lényegében nincs változás.

A jelenleg hatályos törvényi előírás szerint a termékimport utáni adó a megfizetést követő napon az általános szabályok szerint levonható. Az adózók sok esetben ezt úgy értelmezték, hogy a vámbiztosíték számlára történő befizetéssel (mely a vámmal, vámkezelési díjjal, statisztikai illetékkel együtt az áfa fedezetét is tartalmazta), már a törvény előírásai szerinti megfizetés megvalósult. Valójában azonban ezen “ömlesztett” befizetés szétbontásakor, és az áfa-bevételi számlára könyveléssel valósul csak meg a termékimport után kifizetett áfa tényleges megfizetése, mely a vámhatározat meghozatalával válik nyilvánvalóvá. Állásfoglalásokon keresztül ez a törvényalkotói álláspont ismert, az egyértelműség érdekében most a törvény normaszövege is leköveti ezt.

## II .5.5. Jövedéki adó

Az Országgyűlés az 1997. november 4.-ei ülésnapján fogadta el a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. CIII. évi törvényt, amely a



magyar fogyasztási adórendszer gyökeres átalakulását hozta magával. Ezért ez a fő adók közé lépő adónem is megérdemli a részletesebb ismertetést. **A jövedéki adóhoz kapcsolódó jogalkotásban már “tetten érhetjük” az Európai Unió csatlakozáshoz kapcsolódó szempontok maximális figyelembe vételét.**

A legnagyobb adótartalmú, az ún. jövedéki termékekre az állami elvonás 1998. évtől jövedéki adóként kerül beszedésre, s ezzel egyidejűleg a fogyasztási adójuk természetesen megszűnt.

A fogyasztási adó realizálása, a fogyasztási adótételek beszedése két törvényen alapult. Az anyagi-jogi szabályokat a fogyasztási adóról és a fogyasztói árkiegészítésről szóló 1991. évi - többször módosított - LXXVIII. törvény (Fat.), a jövedéki eljárási, ellenőrzési kérdéseket a jövedéki szabályozásról és ellenőrzésről, valamint a bérfőzési szeszdóról szóló 1993. évi LVIII. törvény (Jszt.) tartalmazta. Az elfogadott új törvény egybegyúrta az anyagi-jogi és jövedéki eljárás-jogi szabályokat, miközben megszüntette a feladatok APEH-VPOP tagolását is, egyetlen hatóságot megjelölve valamennyi funkció ellátásával. Ez a hatóság a vám- és pénzügyőrség szervezete lesz.

Az új törvény a Jszt. kereskedelemre vonatkozó szabályait is átveszi. A sajátos magyar viszonyok mellett csak a teljes termékpiacát átfogó szabályozás lehet kellőképpen hatékony, s csak így biztosítható a még mindig súlyos visszaélésekkel terhelt jövedéki piac átláthatósága, ellenőrizhetősége.

**Az újraszabályozás - amellet, hogy az adóelkerülésekkel, a visszaélésekkel szembeni fellépés megfelelőbb, hatékonyabb jogi kereteinek a kialakítását tartotta egyik fő céljának és**

**valósítja meg - jó alkalmat kínált arra is, hogy egyúttal nagy lépést tegyünk a jogharmonizációban, a magyar jog részévé tegyük az Európai Unió közösségi jövedéki szabályainak több lényeges elemét. Így pl. a közép-kelet európai országok közül elsőként nálunk kerül kialakításra és bevezetésre az adóraktár-hálózat, s ahhoz kapcsolódóan az adó-felfüggesztéses konstrukció, vagy pl. a termékkísérő okmány, egyszerűsített kísérő okmány alkalmazása.**

#### Jövedéki adós termékkör

A jövedéki adó érvényesülési köre az ásványolajokra, a dohánytermékekre és az alkoholtartalmú italokra terjed ki, ez utóbbiak alatt értve a sört, a tömény szeszt, szeszes italt, a pezsgőt, a köztes alkoholterméket. A szőlőbor most nem került a jövedéki adó hatálya alá, adóztatása továbbra is fogyasztási adóval, a Fat. Előírásai szerint történik (11% fogyasztási adó a termelői árra).

A törvény a termékek beazonosítására - elsőként az adótörvények közül - a Kereskedelmi Vámtarifa áruazonosító számait (KN) használja, szemben az ITJ számokkal. Állapotrögzítést is tartalmaz, a törvény hivatkozásainál az 1997. január 1.-én hatályos tarifaszámok szerinti termékeket kell érteni. Az alkalmazandó vámtarifaszámok a Kereskedelmi Vámtarifa kihirdetéséről szóló 64/1995.(XI.24.) IKIM-PM rendeletben, illetve az azt módosító 49/1996.(XI.22.) IKIM-PM rendeletben találhatók meg.

Az adóztatott ásványolajok közé került az eddigieken kívül néhány további termék, a kenőolajok közül az alapolajok, továbbá az adalékanyagok (itt megjegyzem, hogy egyidejűleg a kész kenőolajok környezetvédelmi termékdíj-kötelessé válnak (a jövedéki adóval azonos nagyságrendű termékdíjat viselnek),

ezáltal az üzemanyag-előállításához való felhasználásukban az érdekeltség megszűnik. A termékdíj bevezetésének költség- és inflációnövelő hatása ugyanakkor a kialakításra és bevezetésre kerülő fáradt olaj visszagyűjtési rendszerben ellentételezhető lesz.

A törvény értelmében alkoholterméknek az etilalkohol termék (1,2 térfogatszázalék alkoholtartalom felett), továbbá bármely más 22 térfogatszázaléknál nagyobb alkoholtartalommal rendelkező italféleség tekintendő (égetett szesz, szeszes italok, gyümölcspálinka, borpárlat).

A sörön kívül sörként adózik minden olyan italkeverék, amely sört is tartalmaz és alkoholtartalma a 0,5 térfogatszázalékot meghaladja.

A pezsgő a 3 bar vagy annál nagyobb túlnyomású, pezsgős dugóval lezárt - szőlőbor vagy gyümölcsalapú - ital, amelynek alkoholtartalma legfeljebb 13 térfogatszázalék, vagy - ha alkoholtartalma kizárólag erjedés útján keletkezett - legfeljebb 15 térfogatszázalék.

Köztes alkoholtermék minden olyan 1,2 térfogatszázaléknál nagyobb, de legfeljebb 22 térfogatszázalék alkoholtartalmú ital, amely nem tartozik a sör, a bor vagy a pezsgő kategóriájába (pl. vermut).

A dohánygyártmányok közé a 36/1996. (XII.11.) FM-NM-IKIM együttes rendelet (dohányrendelet) termékleírásával meghatározott cigaretta, szivar, szivarka, fogyasztási dohány tartozik.

A jövedéki adó alapja

A jövedéki adó jellegéből fakadóan a jövedéki termékek meghatározott mennyiségi egységére vetül. Bevezetése egyúttal a fogyasztási adóban még meglévő értékarányos adóelemek megszüntetését, az adókivetés teljes egészében mennyiségi alapra helyezését is jelenti. Ez a szeszes italoknál és az ásványolajoknál - tekintettel arra, hogy az adóztatás eddig is mennyiségi alapon történt - nem igényelt változtatást.

A sör és a köztes alkoholtermékek esetében viszont most került sor erre a lépésre. 1998 elejétől a sör hektolitere, azon belül Balling foka után, illetve a köztes alkoholtermékek esetében - a százalékos adó helyett - a liter mennyiség alapján kell az adó összegét megállapítani.

A változás az árárányok, átrendeződését vonja maga után, feltételezve az árakban való áthárítást. A sör esetében Balling fok alatt a sörlé 20 C fokon mért, százalékban kifejezett szárazanyag-tartalmát kell érteni.

**A dohánygyártmányoknál - összhangban a vonatkozó EU-direktívával - fennmarad a százalékos adó a szivarra, a szivarkára és a fogyasztási dohányra, illetve százalékos plusz tételes adó érvényesül a cigarettára.**

A százalékos adó alapja 1998. augusztus 31.-ig marad a jelenlegi adóalap, azaz a termelői ár (import esetén a vámérték), 1998. szeptember 1.-től viszont a kiskereskedelmi eladási ár után kell a százalékos adót fizetni, amely az adójegy technika, illetve a gyártók, importálók kiskereskedelmi ár megállapítási jogának kimondása révén válik megvalósíthatóvá.

### Jövedéki adómértékek

A jövedéki adó nem jelent önmagában többletterhelést az érintett termékeknel, mivel esetükben egyidejűleg megszűnik a fogyasztási adó, vagyis a jövedéki adó a fogyasztási adót váltotta ki.

Az adómértékek 1998. január 1-ei változása - az ásványolajtermékek kivételével - nem más, mint a tételes adók szokásos valorizációjának következménye. Az adóemelésre tehát akkor is sor került volna, ha marad a fogyasztási adó, s nem lép helyébe a jövedéki adó. A valorizáció a tervezett inflációs szint alatti, termékkörönként némileg differenciált, átlagosan 10,5%-os mértékű.

Az alkoholtermékek adó valorizációja átlagosan 11%-os, a kétféle adótétel közötti rés összehúzása céljából a gyümölcspálinka, borpárlat adója az átlagosnál némileg nagyobb mértékben emelkedik. A törvény fenntartja a magánszemélyek által bérfőzetett pálinka külön szabályok szerinti, kedvezményes adóztatását. A bérfőzési szeszadó a gyümölcspálinka általános adómértéke mintegy 40%-nak felel meg, 390 Ft/hektoliterfok, azonban ez a kedvezményes adómérték személyenként csak évi 100 hektoliterfok mennyiségig érvényesül, a fölött 970 Ft-ot kell hektoliterfokonként fizetni a bérfőzetőnek is.

A sör jövedéki adómértéke hektoliterre vetítve Balling fokonként 285 Ft, ami átlag alatti, mintegy 6-7%-os emelést jelent. A pezsgő adója literenként 50Ft-ról 60 Ft-ra nőtt. A vermutok egységes adója 80 Ft/liter.

Az ásványolajok új jövedéki adómértékei az útalap-hozzájárulás és a környezetvédelmi termékdíj jövedéki adóba való beintegrálásával alakultak ki. A jövedéki adó központi költségvetést megillető része ( a fogyasztási adónak megfelelő adótétel ) az üzemanyagokra átlagosan 5Ft/literrel nő.

A jövedéki adóba beintegrálódó útalap-hozzájárulás növekménye 5,60 Ft/liter, a környezetvédelmi termékdíjé mintegy 0,20 Ft/liter. Összességében az üzemanyagokat terhelő elvonás (áfa nélkül) átlagosan 10,80 Ft-tal nő az 1997 évhez képest. A nem szabványos üzemanyagok esetében - annak érdekében, hogy azok kiszoruljanak a piacról, mivel jellemzően illegális forrásból kerülnek forgalomba - a jövedéki adó a szabványos termékre megállapított adómérték 20Ft/literrel növelt összege.

Adóraktár, adóraktári engedély

**Az új szabályozás alapeleme az adóraktár jogintézménye. Az Európai Unióban a jövedéki termékeknek a tagállamok közötti szabad áramlása és az elfogadott adóztatási elv érvényre juttatása az adóraktári rendszeren keresztül valósul meg.**

**Ezért az Európai Unió harmonizált jövedéki adórendszerébe való beintegrálódásunk alapvető feltétele, hogy a csatlakozáskor már működjön az adóraktári rendszer, amelyre ráépülhetnek a tagállamok közötti termékmozgást biztosító, a közösségi irányelvben rögzített szabályok.**

A jogharmonizációs követelmények mellett az adóraktár bevezetésénél szempont az is, hogy a jövedéki termékek előállítását az eddiginél zártabb rendszerben, szigorúbb

feltételek érvényesítésével történjen, vagyis az adóbeszedés biztonsága az új szabályozás révén egyúttal növekedjen. Erre is tekintettel az adóraktári rendszer 1998. január 1-jét követően jellemzően csak a gyártóüzemeket fedi le.

Az adóraktár egyrészt jogi fogalom, olyan hely, ahol a jövedéki termék az előállítás, illetve az importból vagy másik adóraktárból való beszállítást követően adómentesen tartható, tárolható. Az adóraktár másrészt a maga fizikai valóságában értelmezhető, fizikailag (pl. fallal, kerítéssel) elkülönített, egy technológiai egységet képező, a gyártott, tárolt termékek pontos mennyiségi számbavételét biztosító, megfelelően berendezett üzem, raktár.

Adóraktári engedélynek a kérelmezővel szemben támasztott személyi és pénzügyi, garanciális feltételei, valamint az adóraktárral, mint fizikai hellyel szemben tárgyi feltételei vannak.

Ezek egy része már a jövedéki szabályozásból ismert (pl. köztartozások rendezettsége, erkölcsi bizonyítvány, kettős könyvvezetés, jövedéki biztosíték), de újnak számít pl. a vámhatósággal való közvetlen számítógépes összeköttetés kialakításának követelménye 1999. január 1.-től (az LPG-gáz és a sűrített földgáz adóraktárakra csak 2000 január 1.-től, sörfőzdére és bérfőzdére 2001. január 1.-től).

Új feltétel a mérleg auditálás előírása valamennyi adóraktár típusra (eddig csak a kőolajtermékek gyártóira volt érvényes ez az előírás). Hangsúlyos az új rendszerben a pontos mennyiségi számbavétel tárgyi és nyilvántartásbeli feltételeinek az engedélyező hatóság általi előzetes, a biztonságos adóbeszedés szempontjait mérlegelő minősítése.

Az adóraktári engedély feltétele a jövedéki biztosíték nyújtása. A jövedéki biztosíték mértéke az adóraktárban várhatóan előállításra és/vagy betárolásra kerülő jövedéki termékek adótartalmához igazodik, a törvényben meghatározott minimum és maximum értékhatárok között.

A minimum az alkoholtermék és a sör adóraktár esetében, pl. 40 M Ft, a kőolaj-finomítóban 200 M Ft adóraktáranként, de az előbbieknél legfeljebb 200 M Ft, illetve az utóbbiaknál 2 milliárd Ft. Az új jövedéki termékek (pezsgő, vermut) esetében a minimum lényegesen alacsonyabb, mindössze 5 M Ft. A törvény bevezette a megbízható adós fogalmát, akinek az egyébként nyújtandó biztosítékot csak fele összegben kell teljesítenie.

Megbízható adósnak az minősíthető, aki legalább két éve folyamatosan végez adóraktári - illetve az átmenet időszakában a Jszt. szerinti termelési jövedéki - engedély birtokában jövedéki termék előállítást, ezen 2 éves időszak alatt nem szabtak ki rá jövedéki bírságot, nem volt adóhiánya, adótartozása a jövedéki biztosíték 10%-nál nagyobb mértékben, és aki megfelel a vámtörvényben vámszemponitú megbízhatóság kritériumainak is. A jövedéki biztosíték csak - belföldi székhelyű bank által vállalt vagy felülgarantált - bankgaranciában, illetve készpénzben adható.

Lényeges változás a jelenlegi rendelkezésekhez képest, hogy az új szabályozás kizárja az ingatlant, mint jövedéki biztosítékot.

A feltételek fennállása esetén, a vámhatóság által elfogadott összegű jövedéki biztosíték teljesítését követően kerülhet sor az adóraktári engedély kiadására. Az adóraktári engedély személyre, ezen belül adóraktárakra szól. Az adóraktári



engedélyben adóraktáranként külön-külön ún. adóraktár-betétlapok kerülnek kiállításra. Az engedélykérelmeket a kérelmező székhelye szerint illetékes megyeszékhelyi vámhivatalhoz (jövedéki adóhatósághoz) kell benyújtani.

Az adóraktárak hatósági felügyelet alatt állnak. A hatósági felügyelet történhet folyamatos jelenléttel és vizsgálattal, vagy helyszíni eseti vizsgálattal. A felügyeletet az adóraktár fekvése szerinti vámhivatal látja el.

**A jövedéki termékek adóztatását tehát 1998. január 1-től új törvény szabályozza. Az adóraktári jogintézményt az adó-felfüggesztéses adózást bevezető, az Európai Unióban alkalmazott, harmonizált jövedéki adórendszerhez igazodó új szabályozás, amely a sajátos magyar viszonyok alapján az adómentes felhasználást és a jövedéki termékek kereskedelmét is átfogja, az eddigi tapasztalatok alapján jól funkcionál. Ezt támasztják alá, hogy az 1998. év eltelt időszakában az adóbevételek a vártat is meghaladó mértékben növekedtek. Az eddigi tapasztalatok alapján az új rendszerben nagyobb lélegzetű, konstrukcionális változások nem szükségesek, a továbbfejlesztést pedig csak hosszabb időszak tapasztalatai alapozhatják meg.**

A törvény 1999. évi módosítására a tételes jövedéki adók valorizálására, azaz a jövedéki adókból származó költségvetési bevételek reálértékének megőrzése miatt szükséges "szokásos" éves emelés okán került sor elsődlegesen.

Az elképzelések szerint a jövedéki adók átlagos valorizációja- a cigaretta adójának kivételével- a jövő évre tervezett inflációs mértékkel azonosan -11%.

A cigaretta esetében a tételes adó ennél nagyobb mértékben nő úgy, hogy változatlan forgalom mellett a cigaretták utáni adóbevétel 16%-os mértékben emelkedik.

**Az átlag feletti emelkedést alapvetően az indokolja, hogy a cigaretták adószintje ma még jelentősen elmarad az Európai Unióban előírt minimális adószinttől. Ahhoz, hogy a minimális adószintet- még egy esetleges derogáció esetén kapott haladékot feltételezve is- többéves időtávlatban el tudjuk érni, évenként erőteljesebb emelésre van szükség, amelynek megkezdését nem lehet halogatni.**

A módosítás rendezi a vámtörvény és a jövedéki adótörvény jelenlegi rendelkezéseiből következően fennálló ellentmondást a vám-adóraktárba szállított jövedéki termék vámáru vám- és adóterheinek beszedése tekintetében. A megoldás szerint a vám-adóraktárból kiraktározásra kerülő jövedéki termék vámáru valamennyi vám- és adóterhét a vámigazgatási eljárás keretében vetik ki, és azt az importálónak kell megfizetnie. A kiraktározással a vám-adóraktár mentesül az adófizetési kötelezettség alól.

Az adómentes felhasználásra vonatkozó hatályos szabályozás több olyan felhasználási célt is kizárt az adómentességből, vagy azzal kapcsolatban nem fogalmazott egyértelműen, amely valójában nem volt cél. Ilyen pl. az aromák előállítása, vagy az alkoholos meggy gyártása.

Ezekre az esetekre is kiterjed az adómentes felhasználás lehetősége. Emellett a vámhatóság az egyéb, gazdasági szempontból jelentőséggel bíró esetekben is engedélyt adhat beszerzésre, megfelelő garanciákat jelentő eljárás keretében.

### II.5.6. Fogyasztási adó

A fogyasztási adó rendszere is átalakult a jövedéki adó bevezetésével. Tehát nem szűnt meg, a személygépkocsira, aranytermékekre, kávéra és a szőlőborra ezután is fogyasztási adót kell fizetni.

Az APEH látja el továbbra is az adóhatósági feladatokat (a jövedéki adónál a Vám- és Pénzügyőrség).

Az EU csatlakozás küszöbén a fogyasztási adóval kapcsolatos kérdések fontossága messze nem éri el a jövedéki adóét, így e helyen annyi érdemel említést, hogy a fogyasztási adó jelenlegi rendszere viszonylag változatlanul túlélheti a csatlakozási tárgyalásokat.

## III. Helyi adók, helyi adójogalkotás

A helyi adójogalkotás egy igen érdekes szempont miatt is figyelemre méltó lehet az EU csatlakozás küszöbén. Arra számíthatunk, hogy az EU csatlakozási tárgyalások folyamán a társasági és osztalékadó kapcsán elindul egy olyan folyamat amely azt célozza, hogy a magyar, igen alacsonynak mondható társasági adó mértéket (18%) európaibb szintre emelje (30% körül) és hogy a jelentős adókedvezményeket megszüntesse. Ugyanakkor, a **helyi adójogalkotásba az EU várhatóan közel sem fog akkora mértékben beavatkozni.**

A helyi iparüzési adó a nettó árbevételre vetített, így sokan bújtatott társasági adónak is nevezik, főleg azok, akik egyébként társasági adómentességet élveznek. Mindenesetre a

helyi adójogalkotás, különösen az iparüzési adót tekintve különösen nagy szerepet fog kapni az EU csatlakozást követően, mivel a helyi adózásban még mindig jelentős adókedvezményekhez lehet juttatni a vállalkozókat (akkor is ha a társasági adó mértéke európai szinten harmonizált lesz és eltűnnek a jelentős adókedvezmények). Ebből adódik, hogy a vállalkozásoknak az adómegettarítások érdekében majd még nagyobb súlyt kell fektetniük a helyi önkormányzatokkal való tárgyalásokra a fizetendő adó optimalizálása érdekében.

A helyi önkormányzat költségvetéséből finanszírozza és látja el a helyi önkormányzatokról szóló és más törvényekben meghatározott feladatait. A helyi önkormányzat a költségvetését önállóan, rendeletben állapítja meg. Az adózási ismeretek szempontjából főként a helyi önkormányzatok bevételeinek van jelentősége. Az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit saját bevételekből, átengedett központi adókból, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, központi költségvetési hozzájárulásokból, valamint támogatásokból teremti meg. A saját bevételek között első helyen szerepelnek a helyi adók.

A helyi adórendszert 1990-ben alkották meg, 1992, 1995 és 1997-ben módosították. A helyi adóztatás bevezetésének az volt a célja, hogy az önkormányzatoknak olyan forrásaik legyenek, amelyek

- finanszírozzák az önkormányzatok önként vállalt feladatait,
- folyamatos, kiegészítő jellegű bevételként jelenjenek meg,
- finanszírozhatók legyenek az önkormányzatok szolgáltatásai,
- a helyi adók gazdasági szerepe pedig növekedjék meg.

Az adózók elsődleges feladata az, hogy megtudakolják, hogy a lakóhelyük vagy a székhelyük szerint illetékes önkormányzat milyen helyi adót vezetett be. Az önkormányzatoknak ugyanis nem kötelező a helyi adó bevezetése.

Az elmúlt években a helyi adók jogi szabályozása, eszközrendszere alapvetően nem változott, időközben néhány, a rendszer egészét nem érintő korrekcióra a gyakorlati végrehajtás során szerzett tapasztalatok alapján azonban sor került. A helyi adók a magyar adórendszer szerves részévé váltak, az önkormányzati költségvetésen belül a saját bevételek egyre növekvő hányadát teszik ki.

1994 óta jelentősen emelkedett a helyi adót megállapító önkormányzatok száma. 1998. évben 2672 önkormányzat - az összes önkormányzat 85 %-a - élt a helyi adók bevezetésének lehetőségével, ez 1012-vel több, mint 1994-ben volt<sup>46</sup>.

A legnagyobb számban megállapított adónem változatlanul a magánszemélyek kommunális adója, amelyet 1525 önkormányzat vezetett be a területén. A helyi adót bevezető önkormányzatoknak több mint a fele élt ezzel a lehetőséggel, amely az összes önkormányzat 48%-át jelenti.

A magas bevezetési arány annak tudható be, hogy az adó megállapítása, adminisztrációja viszonylag kevés ráfordítással jár, a kisebb településeken ezt az adónemet könnyebben el lehet a lakossággal fogadtatni, és nem okoz komolyabb anyagi megterhelés számukra.

---

<sup>46</sup> Adó XII. évfolyam 7. szám, 48. old (Dr. Fehérvári István)

A magánszemélyek kommunális adójának mértékét az önkormányzatok éves szinten általában 1000-2000 Ft közötti értékekben határozzák meg, kivétel Pest megyét, ahol többségében 3000-4000 Ft-os adómértékeket állapítottak meg. Az adómaximumot (12000 Ft / adótárgy / év) kb. 20 önkormányzat alkalmazta.

Az önkormányzatok által a másik leggyakrabban működtetett adónem az iparűzési adó, amelyet 1607 helyen vezettek be, ez 1015-tel több önkormányzatot jelent 1994. évhez képest. Az iparűzési adót bevezető önkormányzatok 70%-a 0,8% és 1,2% között állapította meg az adómértéket, a fővárosban maradt az 1,2%-os mérték. A helyi adóbevételek iránti fokozódó igényt jelzi az a körülmény, hogy a maximális adómértéket 368 önkormányzat alkalmazta. Az iparűzési adó megkülönböztetett jelentőségét az adja, hogy az összes helyi adóbevételen belüli aránya évek óta kb. 83%. Az ideiglenes iparűzési adóátalányt 922 önkormányzat vezette be területén.

Vállalkozók kommunális adóját 825, építményadót 848 (nem lakás céljára szolgáló építmények után 633, lakás után 215), idegenforgalmi adót 482 (tartózkodási idő után 306, szállásdíj után 8, építmény után 168), telekadót 388 önkormányzat állapított meg. Az idegenforgalmi adót bevezető önkormányzatok túlnyomó többsége az eltöltött vendégéjszakák után 100-200 Ft-os tételes adót alkalmazott.

A vállalkozók kommunális adójának mértékét az önkormányzatoknak kb. a fele az adómaximumban (2000Ft/foglalkoztatott létszám/év) határozta meg. Az építményadónál és a telekadónál az adótételeket tág határok között (20-300 Ft/m<sup>2</sup>) állapították meg.

Amíg pl. az elmúlt években a telekadónál nem volt ritka a 10 Ft/m<sup>2</sup> alatti adómérték, addig ma már csak elvétve található ilyen alacsony tétel. Ugyanakkor az építményadónál a maximális adótétellel (900Ft/m<sup>2</sup>/év) csak elvétve lehet találkozni.

Megállapítható, hogy az önkormányzatok a vártnál nagyobb arányban éltek az elmúlt években a helyi adók bevezetésének a lehetőségével. A maximálisan alkalmazható felső adómérték az iparüzési adó esetében jelentősen emelkedett, mivel a bevezetéskori 0,3%-kal szemben két ütemben az adóalap csökkentésével egyidejűleg először 0,8%-ra, majd 1,2%-ra módosult, ugyanakkor a magánszemélyek kommunális adójánál, az építmény- és a telekadónál mérsékelt emelkedés figyelhető meg. Ez utóbbiaknál az adóbevételek növekedéséhez az ilyen adónemet bevezető önkormányzatok számának bővülése is hozzájárult<sup>47</sup>. Érvényesül az a korábbi tendencia is, hogy az önkormányzatok változatlanul a vállalkozói szféra adóztatására törekednek.

Az építményadónál jelenleg is az tapasztalható, hogy továbbra is csak kis számban élnek a lakások utáni adómegállapítás lehetőségével.

Az építményadón belül elsődlegesen a nem lakás céljára szolgáló építményekre vezetnek be helyi adót, azon belül is a műhelyekre, iroda- és üzlethelyiségekre, garázsokra terjesztik ki az adófizetési kötelezettséget.

1997-től már a főváros valamennyi kerülete élt a helyi adók bevezetésének lehetőségével, főleg a nem lakás céljára szolgáló

---

<sup>47</sup> Adó XII. évfolyam 7. szám, 49. old (Dr. Fehérvári István)

építményeket és a telkeket adóztatják. Ezen belül jelentős volument képvisel a szállodaépületek utáni építményadó-bevétel.

1998. évben a nem lakás céljára szolgáló építmények utáni adót 22 kerület, telekadót 16 kerület vezetett be területén. A fővárosban nem lakás céljára szolgáló építmények után 5 kerület alkalmazza a maximális adótételt (900Ft/m<sup>2</sup>/év). Telekadó esetében pedig 9 önkormányzat élt a maximális adómérték (300Ft/m<sup>2</sup>/év) bevezetésének lehetőségével. Ugyanakkor mindössze 4 önkormányzat vezette be területén a magánszemélyek kommunális adóját. A szállásdíj után megállapítható idegenforgalmi adó és az iparüzési adó a főváros egész területén egységesen funkcionál. Az idegenforgalmi adó mértéke a szállásdíj 3%-a.

A helyi adóbevételek önkormányzatok által tervezett 1997. évi előirányzata 94,8 Mrd Ft volt. Előzetes adatok szerint ezzel szemben a bevétel 111 Mrd Ft-ot tett ki. A mintegy 16 Mrd Ft-os túlteljesülés több tényező együttes hatására alakult ki. Bővült az iparüzési adót bevezető önkormányzatok száma, emelkedett az adómérték. További bevételt növelő tényező, hogy nemcsak az árszínvonal növekedése miatt emelkedik az adóalap (nettó árbevétel), hanem a gazdasági növekedés hatása is jelentkezik az adóbevételben.

A helyi adóbevételeknek az önkormányzati költségvetésben betöltött növekvő szerepét jól mutatja az, hogy a bevételek aránya 1997-ben elérte a 10%-ot, az 1994. évi 4,2%-os aránnyal szemben.

Amennyiben a helyi adóbevételek arányát a saját bevételekhez viszonyítjuk, az arányeltolódás még plasztikusabb. 1994-ben az



adóbevételeknek a saját bevételeken belüli aránya 26,9% volt, 1997-ben várhatóan meghaladja a 40%-ot. Az előző arányok is jól mutatják az önkormányzati saját bevételek iránti igények növekedését<sup>48</sup>.

### **III.1. A helyi adók általános jellemzői:**

- az önkormányzatok helyi adómegállapítási jogát törvény biztosítja,
- az adókötelezettség kizárólag az adott település lakóit és vállalkozóit terheli, azonban az önkormányzat a törvényben felsoroltakon kívül további alanyi adómentességet állapíthat meg,
- a helyi adó az önkormányzatnál marad finanszírozási forrásként, azonban a beszedett vagy befolyt összegről az önkormányzat köteles tájékoztatni a lakosságot,
- a helyi adót a vállalkozások ráfordításként, az önálló tevékenységet végző magánszemélyek pedig költségként elszámolhatják, ami azt jelenti, hogy a helyi adók összegével csökken a tárgyévi társasági adó- vagy szja-alap,
- a törvény az adók maximumát határozza meg, ettől azonban az önkormányzat lefelé eltérhet.

A helyi adóztatásról szóló törvény<sup>49</sup> a helyi adóknak három nagy csoportját különbözteti meg:

- vagyoni típusú adók,
- kommunális jellegű adók,

---

<sup>48</sup> Adó XII. évfolyam 7. szám, 49. old (Dr. Fehérvári István)

<sup>49</sup> A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény

- helyi iparűzési adó.

Az önkormányzatok adómegállapítási jogát bizonyos esetekben a törvény korlátozza:

- egy meghatározott adótárgy vonatkozásában az adóalany csak egyféle adó fizetésére kötelezhető,
- a vagyoni típusú adók vagy csak tételesen, vagy csak a korrigált forgalmi érték alapján határozhatóak meg,
- az önkormányzat nem lépheti túl a törvényben szereplő adómaximumokat,
- azt az adót, amit a fővárosi közgyűlés vezetett be, annak hatályon kívül helyezéséig a kerületi önkormányzat nem módosíthatja,
- egy másik, ugyancsak a főváros és a kerületek viszonyát érintő szabály az, hogy amennyiben a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló törvény másként nem rendelkezik, a helyi adó az azt megállapító önkormányzat bevételét növeli.

Adóalanyok: a magánszemélyek, jogi személyek, a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok, a magánszemélyek jogi személyiséggel nem rendelkező személyi egyesülései.

A külföldi magánszemélyek és szervezetek akkor adóalanyok, ha adómentességüket nemzetközi szerződés vagy viszonyosság nem biztosítja. A viszonyosság kérdésében a pénzügyminiszter állásfoglalása az irányadó.

Adómentességben részesülő adóalanyok: a társadalmi szervezet, az egyház, az alapítvány, a köztestület, a közhasznú társaság, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a közszolgáltató szervezet, a költségvetési szerv. Ezeket csak

akkor (abban az évben) illeti meg a helyi adómentesség, ha a megelőző naptári évben vállalkozási tevékenységet folytattak. Akkor a vállalkozási tevékenységből származó jövedelmük (nyereségük) után nem keletkezett társasági adó-fizetési kötelezettségük, vagy ha költségvetési szervekről van szó, akkor a költségvetési szervezeteknek az eredményük után nem keletkezett költségvetési befizetési kötelezettségük.

Az adómentesség feltételeinek meglétéről az adóalanyoknak írásban kell nyilatkozniuk az (önkormányzati) adóhatóságnak. A külföldi magánszemély vagy szervezet is részesülhet az adómentességben, ha az előzőekben leírt adómentességi feltételeknek megfelel (és ha egyébként nemzetközi szerződés vagy viszonyosság hiányában adóalannyá válik).

A helyi adókról szóló törvény hatálya - egy megszorítással - nem terjed ki a Magyar Nemzeti Bankra, az Igazságügyi Minisztérium felügyelete alá tartozó büntetés-végrehajtási vállalatra és 1996. január 1-jétől az ÁPV Rt-re, az Igazságügyi Minisztérium felügyelete alá tartozó büntetés-végrehajtási vállalat fogvatartottak foglalkoztatását végző jogutódjára.

Az adókötelezettség a következő adótárgyakra vonatkozik: az ingatlantulajdonra, az ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogra, a munkaerő foglalkoztatására, a településen nem állandó lakoskénti tartózkodásra, a helyi adókról szóló törvényben meghatározott gazdasági tevékenység folytatására. A vagyoni típusú adók az építményadó és a telekadó.

A kommunális jellegű adóknak is két fő fajtája van: az egyik a kommunális adó, amely a magánszemélyek kommunális adójából és a vállalkozók kommunális adójából áll, a másik az

idegenforgalmi adó. A harmadik főcsoportba pedig maga a helyi iparűzési adó tartozik.

Mivel ez utóbbi jelenheti a legnagyobb bevételi forrást a legtöbb önkormányzatnak (az adófizetői oldalon pedig a legnagyobb adóterhet) ezért most kiemelten a helyi iparűzési adóval foglalkozom részletesebben. Sőt, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (Htv.) 1998. január 1-jétől hatályba lépett módosításának is alapvető célja és legjelentősebb eleme az iparűzési adó jellegének átalakítása (három lépcsőben).

Emellett a módosítás az állandó jelleggel végzett és az ideiglenes jellegű iparűzési tevékenység utáni adókötelezettség egzakt elhatárolásával jelentősen érinti az adókötelezettségre vonatkozó rendelkezéseket is.

### III.1.1. Az iparűzési adó jellegének átalakítása

A Htv. 1991. január 1-jei hatálybalépését követően több ízben is módosult az iparűzési adó alapja, illetve az ennek lényeges elemét képező nettó árbevétel tartalma. A módosítások az adónem eredeti összefázisú, bruttó forgalmi adó jellegét torzították, melynek eredményeként az adónem az egyes nemzetgazdasági ágazatokban eltérő jelleggel és hatással funkcionált. Az 1997. december 31-ig hatályos adóalap-meghatározás emellett a termelő szférában - melyben az adónem megőrizte eredeti jellegét - a kooperációs kapcsolatok erősödése ellen hatott. Az anomáliák feloldására az adó alapjának anyagköltséggel való szűkítése és így lényegében hozzáadott érték típusúvá alakítása kínálkozott.

Az adónem átalakítása a nemzetgazdaság egészét tekintve nem eredményezi a potenciális iparűzési adóteher változását, illetve a másik oldalról nézve az önkormányzati szféra által potenciálisan elérhető adóbevételek módosulását, azonban az egyes ágazatokat, illetve az egyes települési önkormányzatokat már értelemszerűen eltérően érinti.

Az adóteher átrendeződés negatív hatásainak tompítása végett az adónem átalakítása - az anyagköltség levonhatóságának biztosítása - fokozatosan, három lépcsőben történik.

### III.1.2. Az iparűzési adókötelezettségre vonatkozó szabályok változása

A jellemzően székhelyen, telephelyen kívül folytatható tevékenységet végző vállalkozások esetében - ha tevékenységüket több önkormányzat illetékességi területén fejtették ki - az elmúlt év végéig hatályos rendelkezések alapján gondot okozott az iparűzési adókötelezettség maradéktalan végrehajtása. Az adóalap-megosztási kötelezettségnél problémaként jelentkezett, hogy a vállalkozót mely önkormányzatok viszonylatában terheli e kötelezettség, illetve az adott önkormányzat illetékességi területén folytatott iparűzési tevékenység jellegének (állandó vagy ideiglenes) megítélése.

Az ideiglenes jellegű iparűzési tevékenységgel összefüggő adókötelezettség teljesítése az adóalany számára jelentős adminisztrációs terhet jelentett. Az ideiglenes jellegű iparűzési tevékenység után megfizetett napi átalányadónak a székhely, telephely szerinti önkormányzathoz fizetendő adóval szembeni elszámolását a Htv. nem biztosította.

A vázolt problémák megszüntetése érdekében a törvénymódosítás az állandó és ideiglenes jellegű iparűzési tevékenységet egzakt módon elhatárolja, az önkormányzat által iparűzési adóval adóztatható ideiglenes tevékenységek körét jelentősen leszűkíti és korlátok közé szorítja, valamint biztosítja a napi átalányadónak az állandó jellegű tevékenység után fizetendő adóba való beszámítását.

### III.1.3. Az állandó jelleggel végzett iparűzési tevékenység adókötelezettsége

A vállalkozó állandó jellegű iparűzési tevékenységet végez az önkormányzat illetékességi területén, ha ott székhellyel, telephellyel rendelkezik, függetlenül attól, hogy a tevékenységet részben vagy egészben székhelyén (telephelyén) kívül folytatja (Htv. 37.§-a).

Ennek értelmében a székhely és a telephelyek szerinti - az adónemet egyébként működtető - önkormányzatok illetékességi területén mindig megvalósul az állandó jellegű iparűzési adókötelezettség. Az olyan tevékenységek után, amelyek nem terhelhetők ideiglenes jellegű tevékenység utáni adóval, az adóalany kizárólag a székhelye és a telephelyei szerinti önkormányzatoknál terhelhető adóval.

Székhelynek minősül a belföldi szervezet esetében az alapszabályban (alapító okiratában) a cégbejegyzésben (bírósági nyilvántartásban), az egyéni vállalkozó esetében a vállalkozói igazolványban székhelyként feltüntetett hely, ilyen hely hiányában, vagy ha több ilyen hely van, akkor a központi ügyvezetés helye.

A nem egyéni vállalkozó magánszemély adóalany esetében pedig az állandó lakóhely minősül székhelynek. A külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepe vonatkozásában a székhely alatt a cégbejegyzésben a fióktelep helyeként megjelölt helyet kell érteni.

Telephelynek minősül - a használat jogcímétől függetlenül - a vállalkozó állandó üzleti létesítménye, úgymint üzem, gyár, műhely, raktár, bánya, fiók, iroda, képviselő, termőföld. Telephelynek minősül továbbá az a berendezés is, amely hang, kép, adat vagy egyéb információ átvitelére szolgál, feltéve, ha annak üzemeltetése rendszeres személyes jelenlétet kíván.

Ingatlanhasznosításra – bérbe, vagy lízingbe adásra - irányuló tevékenység esetén a vállalkozás telephelyének minősül a hasznosított ingatlan is. A törvény logikai rendjéből következően tehát telephelynek tekinthetünk minden ingatlan jellegű üzleti létesítményt, feltéve, ha azt gazdasági tevékenység céljára használják. A nem ingatlan jellegű üzleti berendezések, továbbá egyes gazdasági mozzanatok végzésének helye azonban nem minősül telephelynek <sup>50</sup>

Az önkormányzat teljes illetékességi területe telephely például abban az esetben, ha a vállalkozó az önkormányzat illetékességi területén, adóéven belül 3 hónapnál hosszabb ideig végez építőipari kivitelezési munkát.

---

<sup>50</sup> pl. nem telephely a játékautomata vagy az óriás plakát, amikor más adóalanyhoz kerül kihelyezésre).

### III.1.4. Az ideiglenes jellegű iparüzési tevékenység adókötelezettsége

Az iparüzési adókötelezettség másik - kisebb jelentőségű - formája az ún. ideiglenes jellegű tevékenység utáni adókötelezettség. Az előző években hatályos rendelkezésekhez képest - mikor is a Htv. azokat az ideiglenes jellegű tevékenységeket nevesítette, amelyekre nem lehetett adót megállapítani - jelentős változás következett be ebben az adóévben, azzal, hogy a Htv. tételesen felsorolja az adóztatható tevékenységek (pontosabban: az iparüzési adóban ideiglenes jellegű tevékenységnek minősülő tevékenységek) körét.

Ideiglenes jellegű az iparüzési tevékenység, ha az önkormányzat illetékességi területén az ott székhellyel, telephellyel nem rendelkező vállalkozó piaci és vásároló kiskereskedelmet folytat, építőipari, valamint a nyomvonalas létesítményen végzett kivitelezési és fenntartási munkát, továbbá ezekkel kapcsolatban szerelési, szervezési, lebonyolító, szaktanácsadó, felügyeleti tevékenységet végez, illetőleg természeti erőforrást tár fel, vagy kutat, feltéve, hogy folyamatosan, vagy megszakításokkal végzett tevékenység időtartama adóéven belül legalább 1 hónap, de a 3 hónapot nem haladja meg.

Ha a tevékenység időtartama a 3 hónapot meghaladja, akkor a tevékenység végzésének helye telephelynek minősül.

A fentiekben fel nem sorolt tevékenységet végző vállalkozás tehát nem adóztatható az olyan önkormányzat által, amelynek illetékességi területén székhellyel vagy telephelynek minősülő létesítménnyel nem rendelkezik.



Az ideiglenes jellegű tevékenység utáni adókötelezettség értelemszerűen nem érinti a székhely és a telephelyek szerint fennálló - állandó jellegű tevékenység utáni - adókötelezettséget. Ez azt jelenti, hogy - a fentiekben meghatározott tevékenységet végző - adott vállalkozót egyfelől adókötelezettség terheli a székhelye és telephelyei szerinti önkormányzatoknál, másfelől pedig a tevékenység tényleges végzésének helye szerinti önkormányzatoknál is. A kétszeres adózás kizárását az adólevonás intézménye biztosítja.

Az ideiglenes jellegű iparűzési tevékenység fogalmi elemei alapján előfordulhat olyan eset, mikor az adott önkormányzat illetékességi területén végzett tevékenység először ideiglenesnek minősül, majd a tevékenység időtartama miatt állandó jellegű tevékenységgé alakul át. Pl. egy önkormányzat illetékességi területén az ott székhellyel, telephellyel nem rendelkező vállalkozó egy építkezésen szerelési-kivitelezési munkát végez, amelynek időtartama 3 hónap. A tevékenységének megkezdésétől számított 31. napon keletkezik az iparűzési adó kötelezettség, mint ideiglenes jelleggel végzett tevékenység után.

A tevékenység befejezésekor annak adóköteles időtartamára figyelemmel megfizeti a két hónapra jutó napi átalányadót. Bizonyos idő elteltével - de még ugyanabban az adóévben - újra megrendeléshez jut a településen. A tevékenység megkezdésekor - mivel az önkormányzat illetékességi területén adóévi tevékenységének időtartama már meghaladja a 3 hónapot - állandó iparűzési tevékenységének adókötelezettsége keletkezik <sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> természetesen annak bekövetkeztéhez nem szükséges az azonos objektumon történő munkavégzés, ezért mondhatjuk, hogy az önkormányzat illetékességi

Az önkormányzati adóhatósághoz - az általános szabályok szerint - bejelentést kell tennie az állandó jellegű tevékenység szerint számított - várható adójáról.

Az ideiglenes tevékenység után megfizetett napi átalányadó és a várható adó, mint adóelőleg különbözetét pedig rendezni kell.

### III.1.5. Az iparűzési adóalanyok körének pontosítása

Szintén az adókötelezettséget érinti a Htv. Vállalkozó fogalmának pontosítása, melynek értelmében adóalany a felszámolás vagy végelszámolás alatt levő jogi személy és egyéb szervezet is.

Vállalkozónak, így az iparűzési adó alanyának minősülnek mindazok a magánszemélyek, akik az egyes tevékenységek

gyakorlásáról szóló jogszabályok alapján meghatározott feltételek szerint végezhető, de vállalkozói igazolványhoz nem kötött gazdasági tevékenységet saját nevükben, saját kockázatukra, haszonszerzés céljából, üzletszerűen folytatnak. Ilyen magánszemélyek, pl. az egyéni ügyvédi, önálló bírósági végrehajtói, magán-orvosi, szakértői, tervezői tevékenységet folytatók.

### III.1.6. Az iparűzési adó alapja

Mivel egyértelműen elhatárolódik egymástól az állandó, illetve az ideiglenes jelleggel végzett iparűzési tevékenység, így ennek az adóalap-számításban is meg kell mutatkoznia.

Az iparüzési adó alapja állandó jellegű iparüzési tevékenység végzése esetén.

Az adó alapjának új meghatározása szerint ugyanis a nettó árbevételből az eladott áruk beszerzési értéke és az alvállalkozói teljesítések értéke mellett 1998. évben az anyagköltség 33%-a, 1999. évben a 66%-a is levonható. 2000. évtől pedig a teljes anyagköltséggel szűkül az adó alapja.

Az 1998. adóévtől az adóalap kisebb korrekcióját eredményezi az adóalap egyes elemeinek pontosítása is.

Az iparüzési adó alapjának egyes elemei továbbra is szoros kapcsolatban állnak majd a vonatkozó számviteli kategóriákkal, ugyanakkor a Htv.-ben is definiálásra kerültek.

A nettó árbevétel fogalmának módosítására a számviteli törvénnyel kapcsolatban került sor. A számviteli törvény 1997. évtől hatályos szabályai szerint a kapott kamatok között kell kimutatni a kamatozó értékpapírok értékesítése során az eladási árban realizált kamatjövedelmet, míg az ezen értékpapírok vételárában - az adóalany által történt beszerzés időpontjáig - felhalmozott kamatot fizetett kamatként.

Mivel a nem pénzügyi szektorba tartozó vállalkozások esetén ez a fajta bevétel 1997-ig nem képezte részét az iparüzési adó alapjának, így 1998-tól a kamatozó értékpapírok eladási árában érvényesített kamat bevételként elszámolt összegével csökkenteni lehet a nettó árbevételt.

A biztosító intézetek és a befektetési vállalkozások esetében azonban - mivel ebben az adóalanyi körben a számviteli törvény hivatkozott módosítása előtt a kamatozó értékpapírok eladási és vételára közötti különbség, árfolyamnyereségként

adóalapot képezett - csak ezen értékpapírok vételárában felhalmozott kamattal lehet a nettó árbevételt, és ezen keresztül az adóalapot csökkenteni.

A külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepe esetében nettó árbevétel alatt a számviteli beszámoló alapján kimutatott, a Htv. 52.§-a 22. pontjának a) alpontja szerinti nettó árbevételt kell érteni.

Azonban ha a Magyarországon fióktelepet létesített külföldi székhelyű vállalkozás hitelintézetnek, biztosítóiintézetnek vagy befektetési vállalkozásnak minősül, akkor a fióktelep nettó árbevétele, az ezen szervezetekre vonatkozó, Htv. szerinti nettó árbevétel-fogalommal egyezik meg.

Az eladott áruk beszerzési értéke és az anyagköltség értelmezése kapcsán meg kell különböztetnünk a kettős könyvvitelt, illetve az egyszeres könyvvitelt, pénzforgalmi nyilvántartást vezető vállalkozót.

Az az adóalany, amely kettős könyvvitel vezetésére kötelezett az eladott áruk beszerzési értéke, valamint az anyagköltség alatt a számviteli törvény szerint, ezen a címen elszámolt összegeket tekintheti adóalap-csökkentő tételnek.

Az egyszeres könyvvitelt, vagy - a személyi jövedelemadó hatálya alá tartozó - pénzforgalmi nyilvántartást vezető adóalanyok esetében azonban a tárgyévi áru-, illetve anyagbeszerzésre fordított kiadást egyrészt csökkenteni kell a leltár szerinti záró áru-, illetve anyagkészlet értékével, másrészt pedig meg kell növelni a leltár szerinti nyitó áru-, illetve anyagkészlet értékével. Az árukészlet és az anyagkészlet alatt a

számviteli törvény által ilyenként meghatározott készletállományt kell érteni.

Jogszámban körülírt egzakt definíció híján évről-évre számos vitát gerjesztett egyes adóhatóságok és adóalanyok között bizonyos beszállítói teljesítések alvállalkozói teljesítésként való minősítése. A Htv. módosítása során - figyelembe véve az eddig kialakult, a számviteli szabályokkal összhangban álló értelmezési gyakorlatot - az alvállalkozói teljesítések értékének fogalma is definiálásra került.

Az iparüzési adó alapjának megállapításánál figyelembe veendő alvállalkozói teljesítések értéke alapvetően két különböző ráfordításelemből áll. Egyrészt a vállalalkozási szerződéseken alapuló kapcsolatrendszerből eredően elszámolt összegekből, másrészt a közvetített szolgáltatások értékéből tevődik össze.

Alvállalkozói teljesítések értékének minősül az adóalany által továbbszámlázott, olyan teljesítés (beszállítás) értéke, amikor az adóalany mind a megrendelőjével, mind alvállalkozójával a Polgári törvénykönyv szerinti vállalalkozási szerződésen alapuló kapcsolatban áll. Ez lényegében egy három résztvevős, vállalalkozási szerződéseken nyugvó szerződésrendszer feltételez. Alapvető jelentőségű tehát a partnerrel kötött szerződés minősítése.

A Ptk. szerint a vállalalkozási szerződésben a vállalkozó valamely dolog elkészítésére, feldolgozására, átalakítására, üzembe helyezésére, megjavítására vagy munkával elérhető más eredmény létrehozására, a megrendelő pedig a szolgáltatás átvételére és díj fizetésére köteles. A vállalkozó vállalása teljesítése érdekében pedig alvállalkozót vehet igénybe.

Alvállalkozói teljesítések értékéről beszélhetünk például akkor, ha a megrendelő az adóalannal - vállalkozási szerződés alapján - speciális gépi berendezés elkészítésében állapodik meg, az adóalany pedig alvállalkozót bíz meg a berendezés egyik speciális részegységének - vállalkozási szerződés keretében történő - egyedi legyártására.

Az alvállalkozói teljesítések másik eleméről, a közvetített szolgáltatásokról van szó, ha az adóalany valamely igénybe vett szolgáltatást harmadik személy számára továbbszámlázza. Ez a tétel tartalmában az eladott áruk beszerzési értékének felel meg, azonban itt nem a beszerzett kereskedelmi árukészlet, hanem valamely megrendelt és teljesített szolgáltatás továbbértékesítése történik. Tipikus példa erre, amikor az irodaház tulajdonosa a telefontársaság által egy összegben kiszámlázott telefondíjat - a tényleges igénybevétel alapján - a bérlők részére továbbszámlázza. Az adóalany a közvetített szolgáltatás értékét akkor veheti figyelembe alvállalkozói teljesítés értékeként, ha az eladott áruk beszerzési értékeként vagy anyagköltségként nem számolta el.

### III.1.7. Az adóalap megosztási kötelezettség

Amennyiben a vállalkozó több önkormányzat illetékességi területén végez állandó jellegű iparüzési tevékenységet - azaz székhelye és telephelye(i) más-más önkormányzat területén találhatók -, akkor az adó Htv. szerinti alapját, vagyis a vállalkozás egészének szintjén képződő adóalapot a vállalkozónak meg kell osztania az érintett önkormányzatok között.

Az 1998. január 1-jétől hatályos rendelkezések szerint - ellentétben az előző évekkel - a megosztási kötelezettség minden esetben fennáll, akkor is, ha a vállalkozások belső számviteli rendje szerint az adó alapja az egyes önkormányzatokra elkülönítetten rendelkezésre áll. A területileg elkülönült segédüzemek, mivel azok is telephelynek minősülnek, a megosztás során nem hagyhatók figyelmen kívül. Nem módosult viszont a Htv. azon szabálya, mely kimondja, hogy az adóalap-megosztást a vállalkozónak magának, a tevékenységre legjellemzőbb módon kell végrehajtania.

#### III.1.8. Az ideiglenes jellegű iparűzési tevékenység végzése utáni adóalap

A korábbi évek gyakorlatától eltérően a Htv. megszünteti az önkormányzatoknak azt a jogát, hogy az ideiglenes jelleggel végzett iparűzési tevékenység után fizetendő adó alapját, két-féle - döntése szerinti - módszerrel - a tevékenység végzésének időtartama alatt elért nettó árbevétel, vagy a tevékenység végzésének napjai alapján - határozza meg. 1998-tól csak az önkormányzat illetékességi területén ideiglenes jellegű iparűzési tevékenységgel eltöltött naptári napokat lehet az adó alapjának tekinteni. Ez - építőipari tevékenység esetén - az adóévben legfeljebb 60 nap lehet, ugyanis az adókötelezettség ilyen esetben, az adóévben az önkormányzat illetékességi területén építőipari tevékenység-gel eltöltött munkák 31. napján keletkezik.

### III.1.9. Az adó mértéke

Az állandó jellegű iparüzési tevékenység esetén az adó törvényi felső mértéke - igazodva az adó alapjának az anyagköltséggel való háromlépcsős levonásához - 1998-ban 1,4%-ra, 1999-ben 1,7%-ra, 2000-ben pedig 2%-ra emelkedik. Az ideiglenes jellegű iparüzési tevékenység esetén az adóátalány a tevékenység naptári napjai után naponként továbbra is legfeljebb 5000 Ft.

Térjünk ki röviden az adóátalány levonására a székhely és a telephelyek szerinti önkormányzatok számára fizetendő adóból:

Mivel az adóalany a székhely és a telephelyek szerinti önkormányzatok számára - a választott megosztási módszertannak megfelelően - a vállalkozás szintjén képződő, összesített adóalapot osztja meg, előfordulhat, hogy építőipari kivitelezési és piaci vásároló kiskereskedelmi tevékenység után adóátalányt is kell fizetnie.

A Htv. a vállalkozót esetlegesen terhelő kétszeres adófizetési kötelezettség elkerülése érdekében lehetővé teszi az adóévben megfizetett adóátalány levonását az állandó jellegű iparüzési tevékenységgel érintett önkormányzatok számára adóévben fizetendő adóból. Látható, hogy a levonási lehetőségre csak adóéven belül van mód, azt az adóévről szóló, a székhely és a telephelyek szerinti önkormányzatokhoz, az adóévet követő év május 31.-ig benyújtott bevallásban kell feltüntetni. Az adóbetudás - az adóévi elszámolás logikájából következően - nem érinti az adóévi adóelőleg-fizetési kötelezettséget.



Az adóévben megfizetett adóátalány az állandó jellegű iparüzési tevékenység végzése szerinti önkormányzathoz adóévre fizetendő adóból és az adott önkormányzathoz kimutatott és a vállalkozás által kiszámított - a vállalkozás egészének szintjén képződő, teljes - törvényi adóalap arányában vonható le.

1997. december 31-ig a fővárosi közgyűlés csak akkor vezethetett be helyi adót, ha azt a kerületek többsége támogatta. Ez évtől a fővárosi közgyűlés diszkrecionális jogává vált valamely helyi adó bevezetése, ahhoz csak a fővárosi kerületek véleményét köteles kikérni. A változás megteremtette a fővárosi egységes helyi adórendszer kialakításának elvi lehetőségét.

A nyugdíjrendszer változásával összefüggésben ún. feltételes adómentességet élveznek a magánnyugdíj pénztárak is.

A tartózkodás után fizetendő idegenforgalmi adó alóli mentességet élvez - a használati jogosultság időtartamára - az a magánszemély, valamint annak a Ptk. szerinti közeli hozzátartozója is, aki az önkormányzat illetékességi területén a lakásszövetkezet tulajdonában álló üdülő - időleges - használati jogával rendelkezik (az állandó használati joggal rendelkező magánszemély adómentességét a módosítás nem érinti).

### **III.2. Az adójogalkotás folyamata a helyi önkormányzatoknál. Helyi adórendeletek.**

Az önkormányzat tehát rendeletben határozza meg a helyi adókat a Htv. keretei között. Általában úgy indul a rendeletalkotás vagy annak módosítása, hogy a tervezetet, amelyet általában önkormányzatnál foglalkoztatott adózási,

pénzügyi szakember készít el (jó esetben ezt megelőzi egy egyeztetés az adófizetők képviselőivel, helyi kamarákkal) a különböző önkormányzati bizottságok megvizsgálják, majd az előterjesztő megküldi azt a képviselő testület tagjainak. A rendelet megalkotásáról vagy annak módosításáról a képviselő testület határoz.

Kisebb településeken jellemző, hogy olyan "komplex" helyi adórendeletet alkotnak, amely az összes helyi adóról szól, ám a nagyobb településeken inkább azt a megoldást választják, hogy külön-külön szabályozzák azokat.

Érdeemes hangsúlyozni, hogy a helyi adórendeletek jogalkotási folyamatának "időzítése" nagymértékben függ a helyi adótörvény módosításának időzítésétől is (azért "is", mivel azt a helyi adóról szóló törvény változatlansága mellett is kezdeményezhetik az adófizetők). Az 1998 január 1.-től hatályba lépő változások elfogadása, pl. azonban túl későn született meg 1997-ben, így a helyi önkormányzatok többsége rendeleteit kapkodva, egyeztetések nélkül alkotta meg. A helyi adóról szóló törvény módosításainál, annak időzítésénél figyelembe kellene venni, hogy a helyi önkormányzatoknak időre van szükségük a törvény módosítása hatásainak vizsgálatára (pl. hogyan hatott az anyagköltség levonhatósága a tervezett bevételekre stb.) és a partneri viszony megőrzése érdekében az sem árt, ha van idő az érdekképviselői szervekkel, vállalkozók képviselőivel a tervezett adórendelet tartalmát egyeztetni.

Lásd a mellékletben egy példa helyi adórendeletet (település megnevezése nélkül)

### **III.3. A helyi adóztatás perspektívája**

A jelen kormányzati ciklusra való felkészülés alkalmával az érdeklődés homlokterébe került az adózás egészének helyzete, és ezen belül a helyi adók súlyának, szerepének újraértékelési igénye. A gazdaságpolitikával (is) foglalkozó szakemberek döntő többsége megegyezik abban, hogy a helyi adók szerepe a jövőben növekedni fog, a kérdés inkább csak az, hogy ez mit eredményezzen, hogyan és milyen eszközökkel és milyen áron valósuljon meg. A probléma összetettségére tekintettel célszerű a jelenlegi állapotból kiindulva részletesen (és a fájdalmasnak látszó témákat sem elkerülve) végiggondolni a lehetséges alternatívákat.

#### A mai állapot

Ahogy fentebb már kitértünk rá, az 1990. évben elfogadott helyi adókról szóló törvény (Htv.) alapján a következő adótárgyak után lehet a következő jogcímenek adót megállapítani:

##### a) ingatlanra:

- építményadó, telekadó,
- magánszemélyek kommunális adója,
- üdülőépület utáni idegenforgalmi adó,

##### b) gazdasági tevékenységre:

- iparüzési adó, vállalkozók kommunális adója,

##### c) idegenforgalomra:

- tartózkodás utáni idegenforgalmi adó.

Fontos, a jövő szempontjából kikerülhetetlen tétel, hogy jelenleg a helyi adók bevezetésének joga az alkotmánnyal összhangban kizárólag a helyi önkormányzatot illeti meg.

Ezen túlmenően ugyancsak szuverén az önkormányzat az egyes - általa bevezetett - adónemekben nyújtható mentességek, kedvezmények és - törvényi keretek között - az adómértékek megállapításában is.

Ebből a jogi feltételrendszerből egy sajátos jogi dzsungel keletkezett, amelyet jelez, hogy a több mint 3000 helyi önkormányzathoz az 1998. év eleji állapot szerint 2672 vezetett be egy vagy több adónemre kiterjedően - különböző tartalommal - helyi adót. A fentebb már megtörtént részletes elemzéshez még a további adalékok érdekesek:

A helyi adókon belül az egyes adónemek aránya a következő (az 1997. évi zárási összesítő alapján):

|                                 |             |
|---------------------------------|-------------|
| építményadó                     | 11,1 Mrd Ft |
| telekadó                        | 1,7 Mrd Ft  |
| magánszemélyek kommunális adója | 2,0 Mrd Ft  |
| vállalkozók kommunális adója    | 1,2 Mrd Ft  |
| idegenforgalmi adó (együtt)     | 1,9 Mrd Ft  |
| iparüzési adó                   | 93,4 Mrd Ft |

Ami a helyi adókból származó bevétel időbeni növekedését jelenti, első megközelítésre elképesztő dinamika tapasztalható. Az idősor a következő:

|      |            |
|------|------------|
| 1991 | 9,5 Mrd Ft |
|------|------------|

(de ebből 5,4 Mrd Ft még a "régi" tanácsi adók utolsó évéből származik, ezen belül több mint 2 Mrd Ft-ot a mezőgazdasági nagyüzemek földadója képviselt)

|      |             |
|------|-------------|
| 1992 | 17,2 Mrd Ft |
| 1993 | 27,1 Mrd Ft |

|      |              |
|------|--------------|
| 1994 | 34,0 Mrd Ft  |
| 1995 | 46,4 Mrd Ft  |
| 1996 | 80,8 Mrd Ft  |
| 1997 | 111,3 Mrd Ft |

A "félelmetes" növekedés azonban csalóka annyiban, hogy az elsősorban abból adódik, az önkormányzatok rákényszerültek a helyi adók bevezetésére, és ahol az már megtörtént, ott a korábbi növekedési tartalékok kimerültek vagy minimalizálódtak. Idetartozó további összefüggés, hogy a helyi adókon belül egyetlen adónem, az iparüzési adó meghatározó súlyú, jelenleg az összes címen befolyó bevétel kb. 83%-át teszi ki (ez az adónem pedig a vállalkozóké, azaz csak a helyi lakosság egy meghatározott körét terheli) <sup>52</sup>.

#### A szervezet

Az 1998. évi adóreform - az adószervezet oldaláról - a már kicsit korábban felállított (és személyi, tárgyi feltételekkel kellően - legalábbis a hazai viszonyokhoz képest kellően - ellátott) APEH- ra épült.

Ez a szervezet centrális irányítású és felépítésű, és mint ilyen, az "önjáró" központi adók végrehajtásához (elsősorban: nyilvántartás, ellenőrzés, behajtás) ideális keretet biztosít (más kérdés, hogy a működés hatékonyságának a megítélése vegyes, ez azonban egy másik történet lenne...)

Az APEH-hoz és a mellé rendelt központi adókhöz (szja, áfa, tao, stb.) képest teljesen eltérő feltételekkel működik a helyi adóztatás, amelyet - mint láttuk - több mint két és fél ezer

---

<sup>52</sup> Dr. András János adó 9. szám 44. oldal

önkormányzat (és adóhatóság) végez a meglehetősen tág (parttalan?) törvényi keretek között.

Településenként szélsőségesen eltérőek a személyi, tárgyi feltételek, az egyes adónemeket bevezető önkormányzati rendeletek, és természetesen a végrehajtás színvonala is.

Köztudott, hogy nincs valóságos szervezeti középszint sem, a szabályozás előkészítéséért felelős PM és a több mint háromezer önkormányzat között megyei áttétel nem létezik, ezt az űrt a megyei közigazgatási hivatal és TÁKISZ (FÁKISZ) igyekszik - tényleges irányítási, ellenőrzési jogosítványok nélkül betölteni.

Mi vezetett ide? Az adóreform, majd ezt követően a rendszerváltozás során a tanácsrendszer lebontása együtt azt eredményezte, hogy felértékelődött a központi adók jelentősége (csak az Szja bevétel ötszöröse a teljes helyiadó-bevételtömegnek), ehhez képest a decentralizált, önkormányzati kezelésű adók (helyi adók, gépjárműadó, illetékek) helyzete, jelentősége másodlagossá vált.

Kimondatlanul ugyan, de a "futottak még" kategóriájába került, egyrészt bevételi súlya miatt, másrészt - a helyi adóknál ez egy külön specialitás - abból a sajátos alapállásból, hogy elégséges egy központi keretszabály, és azt töltse ki minden önkormányzat saját megfontolása alapján és saját felelősségére.

Ismert, hogy a helyi adóztatás bevezetése (1991) az önkormányzati jogosítványok kibontakozásának idejére esett, e jogosítványok között előkelő helyen szerepelt (szerepel) az

önálló adópolitika, amit a helyi adóztatás, később a gépjárműadó-mérték megállapítása testesít (ett) meg.

“Felülről nézve”, amíg az államháztartás négy alrendszere bevételi elvárásának számbavétele során a helyi adók elhanyagolható súlyúak, a decentralizált (és ennek minden következményét hordozó) szervezeti modell kielégítő, legfeljebb az eltérő szemlélet, joggyakorlat okoz némi feszültséget.

Akkor azonban, ha valóban komolyan vesszük a helyi adóztatás felértékelésének oly sok helyről hangoztatott igényét, el kell gondolkozni azon, hogy, ez a szétagolt - és központilag gyakorlatilag kontrollálhatatlan - szervezeti struktúra fenntartható-e, vagy legalább távlatilag korszerűsítésre szorul.

A lehetséges változatok - sarkítva - a következők:

### III.3.1. Az önkormányzati forrás bővítése helyi adó változása nélkül

Ez megvalósulhat úgy is, hogy a központi adókból történő átengedést növeljük (pl. a személyi jövedelemadó, illeték, gépjárműadó osztokodás arányai változnak) az önkormányzat javára. Ezen az úton az önkormányzati forrás kétféleképpen növelhető.

Az egyik modell az lehet, hogy változatlan nagyságú központi adók mellett bővül az önkormányzatoknak átengedett bevételrész, ekkor a központi költségvetésnek ezzel arányosan kevesebb jut, ami miatt a központi kiadásokat kell erre tekintettel csökkenteni. A másik modell szerint a központi adókból származó bevétel növekszik (és a “növekmény” emeli meg az önkormányzati bevételt), ekkor a központi kiadási

oldalhoz - legalábbis emiatt - nem kell hozzányúlni. A leírt változatoknál (mindkét modellnél) a helyi adóztatás mintegy semleges, tehát pusztán az önkormányzati bevétel növelése miatt ezen nem kell változtatni.

Bár nyilvánvaló, hogy a “megrendelések” nem erről szólnak, a teljesség kedvéért vegyük ezt a lehetőséget is közlő szemügyre. A nagy központi adók többé - kevésbé “bejáratottak”, többségük önjáró, megfelelő adószervezeti háttérrel rendelkeznek, mindebből következően fajlagosan aránytalanul olcsóbb az üzemeltetésük az önkormányzati szférához képest. Minél szétagoltabb ugyanis egy adószervezet, annál több a működési zavar, annál alacsonyabb hatásfokú az információáramlás, sőt - az előzőekből adódóan - a jogbiztonság is sérül (he t).

### III.3.2. Az önkormányzati forrás bővítése a helyi adózás változásával

(az egyszerűség kedvéért az illetéket és a gépjárműadót hagyjuk most figyelmen kívül)

Ilyen változtatásnál egyenként és összességében is mérlegelni kell a következőket:

Az általános adóterhelés mértékét és az adók szerkezeti rendjét (az egyes adónemekből származó bevételek abszolút és egymáshoz viszonyított arányát). Evidenciának is felfogható, hogy minél nagyobb arányú központi adócsökkentés valósítható meg, annál nagyobb mozgástér vehető figyelembe a helyi adóztatás lehetséges növelése szempontjából. Ennél az összefüggésnél azonban az sem hagyható figyelmen kívül, hogy jelentős adóalanyi kör sajátosan rugalmatlan helyzetben van, azaz a központi adóteher változása nem érinti. Pl. ha a



lakás utáni (tárgyi) adó növekszik, akkor a nyugdíjas lakástulajdonost nem vigasztalja az, hogy az általa egyébként nem fizetett szja mértéke csökkent...

A mai helyi adók struktúrája korszerűsödjön (egységes értékalapú ingatlanadó stb.) vagy újabb adónemek kerüljenek bevezetésre. Sokan talán emlékeznek még a múltból a községfejlesztési hozzájárulásra, a településfejlesztési hozzájárulásra, a vízi jármű adóra, az ebadóra, a honvédelmi hozzájárulásra és más ehhez hasonló kiegészítő jellegű adókra.

A nemzetközi tapasztalatok e téren egyébként nem adnak egyértelmű eligazítást, ahány ország annyiféle - az adott ország közigazgatási hagyományaiba beágyazódott - megoldás létezik. Legfeljebb annyi tanulság szűrhető le, hogy a túl sok kis volumenű adónem egyidejű működtetése általában alacsonyabb határfokú és az igazgatási költségek szempontjából sem előnyös.

Bármely helyi adóztatást érintő korszerűsítés felveti, hogy maradjon-e "szabadon választott", vagy váljon kötelező működtetésűvé. Itt további kérdés, hogyha kötelező, akkor meddig terjedjen az önkormányzati kompetencia, milyen jogosítványokat (adómérték, kedvezmény, mentesség) cél-szerű helyi szinten hagyni. Ennél a kérdésnél az önkormányzati szféra központi támogatási rendszere is szempont, nevezetesen úgy, hogy a "helyi adóerő-kapacitás" (azaz elméletileg beszédhető helyi adó-tömeg) egy olyan sajátos viszonyítási alap, amely valamilyen formában befolyásolja, befolyásolhatja az önkormányzatoknak nyújtandó központi hozzájárulást.

Az előzőekkel szorosan összefügg az önkormányzati önállóság értelmezése, mégpedig egy sajátos kettős vetületben. Ugyanis a

kötelezően működtetendő helyi adók feltétlenül több önkormányzati bevételt hoznak (ebből a szempontból az önállóság anyagi bázisát de facto növelik), azonban de jure önkormányzati hatáskörcsökkenés is bekövetkezik, mert nem mérlegelhető a bevezetés (esetleg csak szűk körben adható kedvezmény stb.). Szakmailag úgy is megfogalmazható ez a dilemma, hogy az önkormányzati jogosítványok sérülésével lehet az önkormányzati bevételeket - ezen az úton - növelni.

**Érdekes adalék az európai jogharmonizáció szempontjából az, hogy az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett helyi önkormányzatok Európai Chartája 9. Cikkének 3. pontja helyi adóként definiálja azon adónemeket, amelyek adómértékét jogszabályi keretek között az önkormányzat állapítja meg. Ez - többek között - az önkormányzatiság és az adózás értelmezését helyezi egy sajátos megvilágításba. Bármely változtatási irány elfogadása esetén kulcsfontosságú az átalakítás időbeni ütemezésének a vizsgálata. A mai széttagolt szabályozási és szervezeti helyzetben a legjobb döntés is visszájára fordulhat, káoszt okozhat egy megalapozatlan, a realitásokat figyelmen kívül hagyó intézkedés.**

Az óvatosság elvét is alkalmazva, abban lehet választani, hogy több kisebb lépésben történjen az átalakítás (ez kb. felölelné a következő kormányzati ciklus nagyobb részét) vagy mintegy másfél éves intenzív előkészítés alapján egylépcsős változás legyen, praktikusán az ezredfordulóra. Talán hangsúlyozni sem kell, hogy az időhorizont kiválasztása szempontjából alapvető, hogy milyen nagyságrendű és mélységű változtatásokat kívánunk megvalósítani.

### **Az önkormányzati adószervezet alternatívái**

A bevétel növelésének igényétől függetlenül is alternatívaként számba vehető az adószervezet helyzetének a mérlegelése. Az adóhatóságok az APEH, a Vám- és Pénzügyőrség, önkormányzat jegyzője és az illetékhivatal.

A korábban már jellemzett decentralizált állapot a helyi adóztatást végrehajtó önkormányzati adóhatóságra jellemző, ahol néhány - megfelelő feltételek között működő - nagyvárosi és községi adóapparátus mellett sok száz olyan adóhatóság is működik, ahol egy-két dolgozó látja el a teljes helyi önkormányzati hatósági feladattömeget. Nyilvánvaló, hogy ez a helyzet hosszabb távon legalábbis elgondolkodtató, és ezen a körjegyzőségek léte sem változtat érdemben.

### **“Elméleti” lehetséges alternatívák:**

Változtatlanul hagyva az önkormányzati szférába tartozást, az adóztatási feladatok áttelepítése megyei adócentrumokba, ezek bázisát a megyei városi adóhatóság, a TÁKISZ adórészlege és az illetékhivatal képezné. A megye egyes városaiban és esetleg néhány községben kirendeltségek működtethetők, ahol többek között az ügyfélszolgálat ellátható.

Kiemelve a helyi adóapparátust az önkormányzati szférából, mint tisztán hatósági végrehajtó szervezetet a PM vagy a BM-PM dekoncentrált szerveként lehetne működtetni (hasonlóan ahhoz, ahogy a BM működteti a TÁKISZ szervezetet. Ez esetben elképzelhető - az előző változathoz hasonlóan - megyei szintű szervezet, de néhány kisebb szervezeti egység is.

Végül, valószínűleg csak hosszabb távon, szóba jöhet olyan változás is, miszerint APEH-szerű centralizáció valósulna meg, vagy egy elkülönült “APEH II.” modell alapján, vagy

(ugyancsak megtartva a tevékenység sajátosságai miatti elkülönülést) a jelenlegi APEH szervezet belül. Az utóbbi ellen egyébként azt szokták fő érvként felhozni, hogy az átvett helyi apparátus felolvadna az APEH mai tömegében, a helyi szempontok nem érvényesülnének kellően stb. Ugyanakkor például Franciaországban az önkormányzat által működtetett négy legfontosabb (közvetlen) helyi adót a központi adóhivatal kivetése alapján a kincstári szervezet szedi be és utalja át az önkormányzatoknak.

**Tudjuk, javában folynak az EU-csatlakozás tárgyalásai. Ez - többek között - érinti az adók egy részét is, mint alább még láthatjuk, továbbá a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát is. Ez utóbbinál - röviden arról van szó, hogy a nem távoli jövőben biztosítani kell a közösségi jog közvetlen hatályának érvényesülését, annak elsőbbségét és az ún. előfoglalás elvének alkalmazását is. Ez gyakorlatilag az önkormányzati rendeletalkotás jelenlegi szabályainak felülvizsgálatát, annak a közösségi joggal való harmonizálását igényli.**

**Szintén EU ügy lehet a bármely állami forrásból nyújtott, vállalkozói versenyt torzító támogatás tilalmának kérdése, amelyet az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás 62. cikkelye és annak 2. jegyzőkönyve 8. cikkelye tartalmaz. A vállalkozókat terhelő helyi adóknál (elsősorban a helyi iparűzési adónál), ha áttételesen is, de felvetődhet a mai szisztéma szerinti kedvezmények, mentességek újragondolásának a szükségessége.**

## **IV. Az Európai Unió és az adó-harmonizáció**

### **IV. 1. Bevezetés**

A főadókkal foglalkozó fejezet - amelynek fő célja volt hogy bemutassa, hogy áll Magyarország a saját adórendszerével és adójogalkotásával az EU csatlakozás küszöbén - már több helyen is hangsúlyozta, hogy hazánknak a jogalkotás területén is számolnia kell az adórendszerek Európai Közösségen (EK) belüli harmonizációs követelményeivel. Ez a fejezet hangsúlyosan az EU csatlakozásból eredendő feladatokkal foglalkozik, bemutatva magát az EU-t is, adószemmel nézve, az adóharmonizációs törekvések “sodrában”.

Ezek az adóharmonizációs törekvések ma leginkább a közvetett adók területén tapasztalhatóak, jelenleg nincsenek komoly törekvések a jövedelemadózást<sup>53</sup> tekintve. A két társasági adózási irányelv és a döntőbírói egyezmény olyan mechanizmust teremt, amely a kölcsönösségen alapul. Ezért itt definíció szerint értelmezhető intézkedések a csatlakozást megelőzően nem várhatók el. A jövedelemadók területén még az EK tagállamai között is jelentős különbségeket vehetünk észre a szabályozásokat illetően (adómértékek is jelentősen diverzifikáltak).

Ugyanakkor már a hazai adótörvényekben is egyre gyakrabban találkozhatunk az EK-ra vonatkozó utalásokkal.

---

<sup>53</sup> értsd: személyi jövedelemadó és társasági adó

Például az 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról a következő bevezetéssel ( preambulum ) indul :  
 “az állami feladatok ellátásához szükséges bevételek biztosítása, a vállalkozások kedvező működési feltételeinek elősegítése, továbbá az Európai Közösségekhez való társulásból eredő szempontok érvényesítése érdekében az Országgyűlés a társasági adózás szabályairól és az osztalékadóról a következő törvényt alkotja:”

Az 1997. évi CIII. törvény a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szintén tartalmaz hivatkozást: “A központi költségvetés.....a jövedéki termékek adóztatásához szükséges feltételek megteremtése érdekében, illetve abból a célból, hogy a jövedéki termékek piacán a versenysemlegesség érvényesülhessen, figyelemmel, az Európai Közösségekkel szemben fennálló jog-harmonizációs kötelezettségre, az Országgyűlés a következő törvényt alkotja:”

Tehát “EK társulásból szempontok érvényesítése” és az “EK-val szemben fennálló jogharmonizációs kötelezettség” megjelentek már a magyar jogalkotásban is.

Érdekes módon pont az 1992. évi LXXIV. törvény (az általános forgalmi adóról) nem tartalmaz ilyen fent vázolt tartalmú preambulomot, pedig talán ma is ez az adótörvény, amely mindig leginkább követte a harmonizációs törekvéseket. Az ÁFA-t Magyarországon 1988 január 1.-én vezették be és egyértelműen az akkori adóreform egyik célja már a korszerű európai adórendszerekhez való közeledés volt. Példaként ezért alább, a IV. 7. pontban, részletesen is az ÁFA-val foglalkozunk.

#### **IV. 2. Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása**

Vizsgáljuk meg röviden, hogy az adóval (is) kapcsolatos csatlakozási tárgyalásoknak mi teremtette meg a jogi háttérét. Magyarország 1994. március 31-én nyújtotta be csatlakozási szándékát az Európai Unióba, amely lényeges eseménye volt annak a történelmi folyamatnak, amely Európa megosztottságának megszüntetését és a demokrácia kontinens szerte való megteremtését célozza.

Az egyezmény "O" cikkelyének szellemével összhangban az Európa Tanács kérésére a bizottság elkészítette a véleményezést Magyarország csatlakozási kérelméről.<sup>54</sup>

Az 1994. február 1-én életbe lépett Európai Egyezmény alapján Magyarország az EU tagságra való felkészülésben jelentős előrelépéseket tett.

Az 1995. májusi "Fehér Könyv" hivatalos okmányban foglaltak megvalósításában, amely egyik fontos momentum a belépés elfogadása előtti tevékenységeknek, szintén jelentős haladást ért el az ország, figyelembe véve a kormány által 1995 decemberében alkotott ütemtervet (amelyet 1997-ben átdolgoztak). A kormány továbbá megfelelő intézkedéseket fogantatosított annak érdekében, hogy koordinálja az Európai integrációs politikát.

Véleményformálásakor az EU értékelő-bizottság alkalmazta azt a kritériumrendszert, amelyet a Koppenhágai Európa Tanács 1993 júniusában alkotott.

---

<sup>54</sup> Commission Opinion, Brussels 15.07.1997 COM (97) 2001 Final

Ezen tanácsülés határozatai megfogalmazták, hogy mindazok a közép- és kelet-európai országok, amelyek csatlakozni kívánnak az Európai Unióhoz tagállamok lesznek, ha teljesítik a következő feltételeket:

- a demokráciát szavatoló intézmények stabilitása, jogállamiság, emberi jogok és kisebbségvédelem;
- működő piacgazdaság léte, és képesség arra, hogy az ország felvegye a versenyt az Unión belüli piaci erőkkal;
- képesség arra, hogy az ország vállalni tudja a tagsággal együtt járó kötelezettségeket, amely magában foglalja a politikai, gazdasági és monetáris uniós célokkal való azonosulást is.

Az hogy egy adott ország a három kritérium rendszer alapján milyen megítélés alá esik attól is függ, hogy az országban milyen az adminisztratív és jogrendszer hatása a demokrácia elveire, a piacgazdaságra és hogy ezek a rendszerek hogyan alkalmazzák és tartják be az alapszabály elveit a gyakorlatban.

A módszer, amely során az adott jelentkező ország elbírálása történik magában foglalja az ország adott helyzetének elemzését, a középtávú kilátások vizsgálatát és a foganatosított reformok következményeként adódó eredmények figyelembevételét. A politikai kritérium szempontjából a bizottság elemezte az országok jelen helyzetét, amely sokkal mélyebb szinten történt annál, hogy megvizsgálja az intézményi rendszert, azt célozva, hogy megállapítsa: hogyan működik a demokrácia és a jogrendszer a gyakorlatban.

#### IV.2.1. Politikai kritérium



A magyarországi politikai intézmények megfelelően működnek. Figyelembe veszik kompetenciahatáraikat és egymással együttműködnek. A választások szabadok és tiszták, amelyek az erők átrendeződéséhez vezettek 1990-ben, 1994-ben és 1998-ban. Az ellenzék szerepe az intézmények működtetésében egészséges.

Az alapvető jogok tekintetében nincsenek nagyobb problémák. A kisebbségek jogai szavatoltak és védelmet élveznek. A jogrendszer működésében szükséges némi javulás a Roma érdekek védelmének terén, de az e téren foganatosított kormányzati intézkedések folyamatban vannak. A korrupció elleni harc további támogatást igényel.

Magyarországot az átfogó, stabil intézményi háttérrel rendelkező demokrácia jellemzi, amely biztosítja a törvényes rendet, az emberi jogokat és a kisebbségek elismerését és védelmét.

#### IV.2.2. Gazdasági kritérium

Az 1989 és 1993 közötti időszak 20 %-os GDP csökkenését követően Magyarországon elindult a gazdasági fejlődés (1,5 % 1995-ben; 1 % 1996-ban, 3% 1997-ben, 5% 1998-ban).

Ez együtt járt az államháztartás stabilitása irányában történt fejlődéssel, a külső fizetési mérleg javulásával és az infláció csökkenésével (19,8 % 1996-ban, 1997-ben 18,3%, 1998-ban 14,3%, 1999-re jó esetben több mint egy évtized után van esély az egy számjegyű inflációra). Magyarország lakosainak száma 10,2 millió, egy főre jutó nemzeti összterméke 37 %-a az EU tagállamok átlagos értékének. A munkavállalók 8 %-a dolgozik a mezőgazdaságban, amely a bruttó nemzeti termék 7 %-át termeli meg.

Magyarország EU-val folytatott kereskedelmi tevékenysége 1989 óta jelentősen nőtt, amely jelenleg 60 %- át teszi ki az ország külkereskedelmének.

Az elemzés eredményeire alapozva a bizottság Koppenhágában alkotott véleménye Magyarországról, miszerint mennyire felel meg az EU által támasztott gazdasági követelményeknek a következőkben foglalható össze:

Magyarországot az EU működő piacgazdaságnak tartja. A liberalizáció és a privatizáció jelentős haladást ért el és az új cégek egészséges fejlődést tanúsítanak. A hosszú távú stabilitás biztosításának érdekében a nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszerben gyors reformokra van szükség. A nyugdíjreform javasolt módja tovább szélesítené a tőkepiacot.

Amennyiben a beruházás-fejlesztés makrogazdasági feltételei fennmaradnak, Magyarország középtávon jó eséllyel indul az Uniós piaci erőkkel és kihívásokkal való versenyben. A magyar vállalkozások már ma versenyképesek az EU piacokon. Az ipar és a bankrendszer átalakítása jó úton halad. További pozitívumként említhető, hogy Magyarországnak bizonyított az elkötelezettsége a stabil piacreformokban és képes felvállalni a nehéz döntéseket, amikor azok szükségesek. A közvetlen külföldi befektetések aránya országszerte nagy. Jelenleg a legfontosabb feladat azonban, hogy elkerüljék a költségvetés és a külső mérleg tarthatatlan szintű hiányát, amely visszafogja a beruházásokat, az átszervezést és megállíthatja a fejlődés ütemét.

#### IV.2.3. Tagsággal járó kötelezettségek vállalására való képesség

Magyarország képességét az EU alapokmányban lefektetett köteleességek betartására számos mutató alapján elemezték:

- köteleességek, amelyek az "Európa Egyezmény"-ben foglaltatnak, különösen azok, amelyek az alapítással, a nemzeti kérdésekkel, szabad árupiaccal, személyi tulajdonnal és közjogokkal kapcsolatosak.

- Az alapokmányban foglalt mérvadó irányelvek fogantatása egy közös piac megteremtése érdekében

- fejlődő szellemű hozzáállás a szerződő többi tagállam felé.

Az ország véleménye szerint Magyarország teljesítette az "Európa Egyezmény"-ben foglalt köteleességei nagy részét és az abban foglalt ütemtervet is tartotta.<sup>55</sup> Az egyezmény jól működött és lehetőség volt arra, hogy a kétoldali problémákra megoldást találjanak a felek, különös tekintettel a kereskedelmi kérdésekre. Magyarország pozitív hozzáállást mutatott az alapokmányban megfogalmazott szabályok és irányelvek tekintetében.

Az egységes piac megteremtésének terén, különös tekintettel a verseny, közjogok, magántulajdon, társasági és számviteli törvény, adórendszer, termék szavatosság, pénzügyi szolgáltatások területeire a törvényi szabályozás majdnem teljesen megfelelő.

---

<sup>55</sup> BNA's Eastern Europe Reporter July 28 1997  
Published by the Bureau of National Affairs, Inc.

Magyarországnak középtávon nem adódhatnak a csatlakozásból eredő problémái, feltéve, ha folytatja a felkészülését a következő területeken: oktatás, nevelés, ifjúság; kutatás és technikai fejlődés; telekommunikáció; audio-visualis; kis- és közép-vállalkozások; nemzetközi külkereskedelmi viszonyok és fejlődés.

Magyarország képes lesz arra, hogy a megfelelő időzítéssel részt vegyen a gazdasági és monetáris unió létrehozásának harmadik szakaszában, amely magában foglalja a gazdaságpolitika koordinálását és a tőkemozgások teljes liberalizálását.

Korai azonban megítélni azt, hogy Magyarország a csatlakozás pillanatában kész lesz-e a közös valuta bevezetésére és része legyen az "Euro" övezetnek.

Ez annak a függvénye, hogy milyen sikerrel tudja keresztülvinni gazdaságának átalakítását, amely azt célozza, hogy az ország elérje és fenntartsa a megszabott kritériumokat. Ezek azonban nem feltételei a tagságnak.

A vélemény szerint továbbá Magyarország működő piacgazdaságnak tekinthető és középtávon versenyképesnek kell lennie az Unión belüli versenykihívásokkal és piaci erőkkal;

A fenti megfontolások fényében a bizottság szerint a csatlakozási tárgyalások Magyarországgal való megkezdése időszerű.

A megerősített csatlakozás előtti stratégia segíti Magyarországot abban, hogy a tagsággal járó kötelezettségeit jobban tudja teljesíteni továbbá abban, hogy ezen véleményezés által megállapított hiányosságait pótolja.

A bizottság 1998 vége előtt nem ad jelentést a Magyarországon elért további fejlődésről.

#### IV.2.4. A csatlakozási szándéknyilatkozat

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékát - mint mondtuk - 1994. március 31-én jelentette be.

#### A kérelem elbírálása

A magyar csatlakozási kérelem a másik 9 csatlakozási szándékát jelző ország kérelmeivel együtt került elbírálásra. Magyarország csatlakozását annak a történelmi folyamatnak a részeként értelmezik, amely Közép- és Kelet-Európa több mint 40 évig tartó megosztottságát hivatott megszüntetni, kapcsolódva az Unió keretei által biztosított béke, stabilitás és fejlődés lehetőséghez.

1993-ban az Európa Tanács Koppenhágában a következő következtetéseket vonta le:

Azok a Közép- és Kelet-Európai országok, amelyek csatlakozni kívánnak, tagjai lesznek az Uniónak. Csatlakozásuk megvalósulása bekövetkezik mihelyst kielégítő gazdasági eredményeik és politikai viszonyaik révén képesek eleget tenni tagságukkal járó kötelezettségeiknek.

### IV. 3. Adórendszer

A direkt adózás területére vonatkozó ajánlások főként a társasági adózást érintik.

Az indirekt adózásra vonatkozó ajánlások alapvetően az ÁFA és fogyasztási adók harmonizált jogrendszerére vonatkoznak. Ez magában foglalja a fogyasztás általános adójának alkalmazását, amely a termelés, áruelosztás és szolgáltatások minden területén kivetésre kerül.

Ebbe beleértendő a hazai és nem hazai (import) tranzakciók azonos alapon történő elbírálása és kezelése. Az ÁFA ajánlás átmeneti rendelkezéseket is tartalmaz az EU-n belüli adóztatható személyek közötti tranzakciók adóztatására vonatkozólag.

A fogyasztási adók területére vonatkozóan az ajánlás egy összehangolt adószerkezet és minimál-adó bevezetését, valamint az adóköteles áruk tárolásának és mozgatásának általános szabályait (beleértve ebbe a vámszabad területeket is) tartalmazza. A közös piac bevezetésének eredményeként a közösség belső határain a vám és pénzügyi ellenőrzést 1993. januárjától eltörölték.

A belső piacon az adminisztratív együttműködés egyik alapvető ismérve a tagállamok adóhatóságai egymásnak nyújtott közös segítsége; az erre vonatkozó irányelv kiterjed mind a közvetlen mind, pedig a közvetett adózásra.

Az Európa Egyezmény előírásokat tartalmaz a közvetett adózásra vonatkozó jogrendszer hasonlóságaira vonatkozóan.

Az Alapokmány olyan rendszabályokat is tartalmaz, amelyek az közvetett adózási ajánlás fő követelményeit fogalmazzák meg. (lényegében ezek azok, amelyeket az EU 1993-ig alkalmazott) ezen kívül jelen vannak továbbá azok a

rendszabályok, amelyek alkalmazása a közvetett adózási ajánlás fogantatosításához szükségesek.

#### IV.3.1. Közvetlen adózás

A két társasági adózási irányelv és a döntőbíróági egyezmény olyan mechanizmust teremt, amely a kölcsönösségen alapul. Ezért itt definíció szerint értelmezhető intézkedések a csatlakozást megelőzően nem várhatók el.

#### IV.3.2. Közvetett adózás

##### ÁFA

Magyarország több kulcsos ÁFA rendszert működtet: Az ÁFA általános kulcsa 25 %, a kedvezményes 12 %-os. A kedvezményes kulcsú ÁFA meghatározott termékekre és szolgáltatásokra érvényes. Minden más termék és szolgáltatásra vonatkozóan a normál ÁFA kulcsot kell alkalmazni. Ezen kívül néhány gyógyszerészeti anyagra vonatkozóan a 0 %-os ÁFA kulcs az érvényes. Bizonyos tevékenységek Magyarországon ÁFA - mentesek. Ezek főként társadalmi érdeket szolgálnak, pénzügyi, biztosítási vagy tulajdoni szolgáltatások, és különböző szerencsejátékok lehetnek.

A magyar ÁFA törvény - ahogy azt a főadókkal foglalkozó fejezetben röviden bemutattuk - számos különleges státuszt biztosít a kereskedelmi tevékenység, a mezőgazdasági ágazat, a használt árúk és a viszonteladói értékesítés területén.

A jelenlegi ÁFA rendszer az EU ÁFA elveire épül, amely szilárd alapot teremt annak a munkának, amely az EU ÁFA ajánlásának megvalósítását célozza.

**Az áruk és szolgáltatások meghatározása nem egyezik az EU törvényi szabályzásában meghatározottakkal. A magyarországi csökkentett ÁFA olyan termékköröket is érint, amelyeket az EU jogrendszere nem engedélyez.**

**Magyarország EU tagsága szükségessé teszi az ÁFA rendszer EU ajánlások szerinti átalakítását. Ez különösen fontos ha az adórendszert a közösségen belül egy belső határ ellenőrzés nélküli rendszernek tekintjük.**

Készen áll az a magyar nemzeti stratégiai terv, amely foganatosítja az Alapszerződés ÁFA-val kapcsolatos ajánlásait. Ennek értelmébe rövid távon sürgősséggel bevezetésre kerülnek az arra vonatkozó megállapodások, amelyek szerint bizonyos szolgáltatások adóztatása visszamenőleges hatállyal megtörténik, amely által a szolgáltatást igénybevevő a helyszínen megfizeti annak adóterheit, vagy valamilyen személyre ruházza annak fizetési kötelezettségét.

A gazdálkodók átalányfizetési konstrukcióját is tervezik bevezetni. A használt áruk értékesítésénél egy új ún. határ elven alapuló konstrukciót kívánnak bevezetni. A kisvállalkozások jelenlegi konstrukciójának kiterjesztése átgondolás alatt van. A cél az, hogy a magyar ÁFA rendszert minél előbb összhangba hozzák az EU-ban működő rendszerrel.



### Jövedéki adózás

Az 1998-ig hatályban lévő magyar jövedéki adórendszer 1992. január 6-án lépett életbe. A "jövedéki adó" az áruk széles körét érintette, beleértve olyan árukat is, amelyek kívül esnek az EU-ban előírt jövedéki adó kötelezettség körén <sup>56</sup>.

Általában az adó érték függő volt, ezen kívül a szeszes italokra, sörre és cigarettára speciális többletadó volt érvényes. Csak az ásványolaj az a termék, amelyet értékétől független speciális adó terhelt. 1998 január 1.-én lépett hatályba a jövedéki adó törvény Magyarországon, amellyel részletesen foglalkozott a főadókkal foglalkozó fejezet.

**Továbbra is vannak azonban különbségek a magyar jövedéki adózás és az EU követelmények között.**

**Elsőként említendő, hogy nincs jövedéki adó mentesítő rendszer, amely lehetővé tenné az áruk vámszabad raktárak közötti mozgását a vám megfizetése nélkül.**

**Másodszor a érték szerinti adóztatás eltúlozza a termékek közötti árkülönbségeket, amelynek diszkriminatív hatása van a drágább import termékekkel szemben amely a hazai termékeknek kedvez.**

**Annak érdekében, hogy az EU jövedéki adórendszer megfelelően érvényesüljön, fontos, hogy Magyarország olyan jövedéki adó szerkezetet alkalmazzon, amely kompatibilis az EU szabályokkal. A jövedéki adózás hatékony működésének érdekében EU kompatibilis**

---

<sup>56</sup> ásvány olaj, alkohol és alkohol tartalmú italok, feldolgozott dohány

**intézkedéseket kell hozni: (vámraktárak, bejegyzett forgalmazók, stb.) erősíteni kell az ellenőrzés a csempészet és visszaélések megfékezésének érdekében.**

Az Alapokmány irányelveinek bevezetését célzó magyar stratégiai akcióterv nem tartalmaz pontos határidőket a magyar jövedéki jogrendszer EU rendszerrel történő összehangolására. Rövidtávú célként szerepel a termelés szinten létrehozandó vámraktárak létesítése, amelyhez pénzügyi garanciák és az ezzel járó dokumentációk bevezetése szükségesek, amelyek biztosítják az adók behajthatóságát. Szükséges az is, hogy az alkohol, dohány és ásványok kivételével a termékek vámtételét nemzeti fogyasztási adó váltsa fel.

A közvetett adózás tekintetében feltéve, ha a fejlődési trendek ezeken a területeken fennmaradnak, Magyarország néhány éven belül összhangot tud teremteni az ÁFA- és jövedéki adórendszert érintő EU ajánlásokkal.

Az ország vélemény szerint összefoglalva, a direkt adózási rendszerrel kapcsolatos ajánlással kapcsolatosan különösebb nehézségek nem fognak felmerülni.

A közvetlen adózási ajánlások hatékony bevezetése olyan szerkezeti elemek létét feltételezi, amelyek képessé teszik az országot arra, hogy az EU jogi rendszert alkalmazza az ÁFA és jövedéki adózás harmonizációja tekintetében, amely olyan környezetben valósul meg, ahol az EU belső határokon a pénzügyi ellenőrzést megszüntették, valamint a jövedéki rendszer csakis a vámraktárakon alapulna és a vámok csak helyi szinten az áru értékesítésekor realizálódnak. Ez egy jól fejlett, képzett és kiválóan felszerelt szolgáltatás követel meg, amely megbízhatósága megkérdőjelezhetetlen.

Ezen a téren Magyarország illetékes hatósága a 8000 fős apparátussal rendelkező Pénzügyminisztérium. Az apparátus nagyfokú rotációjának köszönhetően, amely részben annak tudható be, hogy a képzett tisztviselőket a privát szektor alkalmazza, nehéz felbecsülni a létező személyi állomány képességeit. **Az ajánlás hatékony fogantatásának érdekében szükséges lesz a személyi apparátus szakmai színvonalának konszolidációja és javítása, beleértve ebbe a képzési színvonalat és az anyagi megbecsülés javítását.**

**Összegzésül az adózási részében tett fenti bizottsági megállapítások 1997-ben részben helytállóak voltak. Természetesen azóta, olyan jogszabályi változások következtek be (pl. a jövedéki adó területén, lásd nemzeti főadókkal foglalkozó fejezetet), melyek az “ország véleményben” foglaltakhoz képest további jelentős előrelépést eredményeztek. Mindazonáltal a jelentés összességében pozitív képet festett a magyar adórendszer, az adóztatás és általában a magyar gazdaság és közigazgatás helyzetéről.**

#### **IV. 4. Adóharmonizáció az Európai Unióban**

A második világháború után kibontakozó európai gazdasági együttműködés alapformáit az Európai Közösségek képezik, amelyek alapokmányait az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó 1951-es egyezmény, az 1957-es Római Szerződés<sup>57</sup> és az ugyancsak 1957-ből származó Euratom-egyezmény. A működését 1958-tól megkezdő EGK-t olyan regionális gazdasági integrációként hívták életre, amelynek magva a

---

<sup>57</sup> az Európai Gazdasági Közösség Alapító Szerződése

vámunió, amely azonban kezdettől fogva lényegesen több is ennél.

Fő célkitűzése a közös piac-az 1987-es Európai Egységek-mány elfogadása óta az egységes európai piac<sup>58</sup> megteremtése. Ennek alappilléreit az ún. négy szabadság eszméi (az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabadsága) képezik. Az eredetileg létező három önálló közösségi formát az 1965-ben elfogadott Egységesítési alapokmány<sup>59</sup> egy nagyobb egységbe, az Európai Közösségbe foglalta.

A vámunió többet jelent, mint egy szabadkereskedelmi övezet, mert ennek keretében nem csupán a tagállamok közötti vámok harmonizálása, ill. lebontása megy végbe, hanem közös vámterület jön létre.

Ez azzal a következménnyel jár, hogy a tagállamok a belső összehangolás mellett kifelé is egyeztetik a vámpolitikájukat. A vámunió az ún. átmeneti időszak után, 1969 végére valósult meg három, egyenként négyéves fejlődési szakasz befejeződése után.

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés 1993. november 1-i hatályba lépésével az Európai Közösség új fejlődési szakaszba lépett. Létrejött az Európai Unió, amelynek keretében megvalósuló együttműködés fő területei a következők:

- gazdasági és pénzügyi unió
- közös kül- és biztonságpolitika
- bel- és igazságügyi együttműködés
- a közös szociálpolitika elmélyítése

---

<sup>58</sup> Single European Market

<sup>59</sup> Merger Treaty

- a döntési mechanizmus további demokratizálása és átláthatóbbá tétele.

A monetáris unió megteremtéséhez vezető jelentős lépés az Európai Monetáris Intézet<sup>60</sup> felállítása 1994 január 1-től frankfurti székhellyel, amely az Európai Monetáris Rendszer<sup>61</sup> továbbfejlesztésére hivatott.

Magyarország kapcsolata az Európai Közösséggel a társulási szerződés- hivatalos nevén az Európai Megállapodás (1994. évi I. tv.) - révén intézményesült.

Nemcsak az Európai Közösség Alapító Szerződése, hanem az EM is túlmegy egy egyszerű szabadkereskedelmi megállapodáson.

A vámjogon kívül számos ponton - különösen a jogi harmonizáció terén- irányozza elő a szerződő felek közötti együttműködés elmélyítését. Ez tárgyunk szempontjából mindenekelőtt azt jelenti, hogy a magyar jogrendszer hozzáigazítása az EK megfelelő normatíváihoz nem csupán gazdasági kényszer, hanem immár jogi formába öntött kötelezettség.

---

<sup>60</sup> European Monetary Institute

<sup>61</sup> European Monetary System: EMS

## **IV. 5. Az Európai Unió másodlagos joga az adózás terén**

### **IV.5.1. A fogyasztási/jövedéki különadók harmonizálása az Európai Unióban**

Az Európai Közösség által az adózás terén megvalósítandó harmonizáció jogi alapja az Alapító Szerződés 95-99. Cikkelyeiben van lefektetve. Ezek minimális követelményként a diszkriminatív adózás tilalmát fogalmazzák meg, maximális követelményként pedig az Alapító Szerződés 8A cikkelyében lefektetett egységes európai piac kibontakozását elősegítő jogegységesítést. A harmonizáció különösen a közvetett adózás terén haladt előre. E tekintetben határhő volt az 1993-as év, amelytől kezdve

- megszűnt a fizikai vámellenőrzés és a vámárnyilatkozat tételi kötelezettség a Közösségen belül áruforgalomban
- életbe lépett a fogyasztási különadók három hagyományos nagy területén (dohány, ásványi olaj, alkohol) egy egységes adóztatási mechanizmus
- hatályba lépett a forgalmi adózás területén egy átmeneti rendszer, amely abba az irányba mutat, hogy a tagállamok áttérjenek a cél ország szerinti adóztatásról az eredet országa szerinti adóztatásra.

Itt jegyezzük meg, hogy az exportengedélyeztetési rendszer változatlanul fennmaradt, miként hosszabb távon kell még számolni jó néhány gazdasági ágazatban a mennyiségi korlátozásokkal is (mezőgazdaság, textilipar stb.)

A termesztett és fogyasztási dohányra, az ásványi olaj termékeire, valamint a szeszre és szeszesisitalokra vonatkozó

fogyasztási/jövedéki különadók területén az alapvető jogforrások a következők:

- 92/12. EK sz. tanácsi i.e. a fogyasztási/jövedéki különadók általános rendjéről
- a raktárközi forgalomban mozgó áruk kísérő okmányairól szóló 2719/92 EGK sz. bizottsági rendelet
- a 92/78 EK sz. tanácsi irányelvvel módosított 72/464 EK sz. tanácsi i.e. a termesztett és fogyasztási dohány fogyasztási/jövedéki különadójáról
- 92/80 EK sz. tanácsi i.e. a termesztett dohány fogyasztási/jövedéki különadójáról
- 92/79 EK sz. tanácsi i.e. a fogyasztási dohány (cigaretta) fogyasztási/jövedéki különadójáról
- 92/81 EK sz. tanácsi i.e. az ásványi olaj termékeire vonatkozó fogyasztási/jövedéki különadók szerkezetéről
- 92/82 Eksz. Tanácsi i.e. az ásványi olaj termékeire vonatkozó fogyasztási/jövedéki különadó mértékeiről
- 92/83. EK sz. tanácsi i.e. a szeszre és a szeszesisitalra vonatkozó fogyasztási/jövedéki különadó szerkezetéről
- 92/84 EK sz. tanácsi i.e. a szeszre és szeszesisitalra vonatkozó fogyasztási/jövedéki különadó mértékeiről.

Az alábbiakban a fogyasztási/jövedéki különadók általános rendjére vonatkozó szabályok tárgyalására szorítkozunk, az egyes adótárgyakra vonatkozó külön szabályok ismertetésétől azonban eltekintünk.

**A harmonizáció nagyobb léptékben haladt előre az adóztatási rezsim egységes szerkezetének kialakítása terén, a mértékek szorosabb egyeztetése azonban még a jövő feladata.**

Jelenleg még csak a minimálisan kötelező mértékek alkalmazásáról sikerült megállapodni (ami az áruk versenyképességének a fogyasztási adók alkalmazása révén megvalósítható állami befolyásáról való lemondással van összefüggésben).

A nagyobb mértékű összehangoláshoz ma még hiányzik a tagállamok egyeztetett akarata. Nagy jelentősége van viszont annak, hogy sikerült rést ütni immár a fogyasztási/jövedéki különadók terén is a cél ország szerinti adóztatás elvén. Ez azt jelenti, hogy a természetes személyeknek-feltéve, hogy vásárlásaik nem minősülnek kereskedelmi jellegűnek- nem kell a rendeltetési országban import fogyasztási /jövedéki adót fizetniük.

Másfelől az export e tekintetben is változatlanul adómentes, az adót pedig a vevőnek kell megfizetnie az eredet szerinti országban. Az, hogy e körben kiiktatták az import forgalmi adózást, igazodik ahhoz a rendszerhez, hogy az Unión belüli forgalomban főszabályként nincsenek vámok, vámellenőrzés és vámáru-nyilatkozat , továbbá, hogy a fizikai személyeknek rendes esetben nem kell import forgalmi adót sem fizetniük.

A fogyasztási/jövedéki adók beszedésének kulcskérdése az, hogy mennyire sikerült kialakítani az adókötelezettség alatt álló áruk forgalmának zárt rendszerét. Ennek megteremtése jelentette a jogegységesítés fő területét.



Azoknak a termékeknek a forgalma, amelyek termelése és importja adóköteles, de amelyek után az adót még nem fizették meg, csak egy különös rendszerben bonyolódhat le.

Ennek alkotóelemei a következők:

- engedélyezett fiskális raktárak<sup>62</sup>, amelyek között raktárközi forgalom lehetséges anélkül, hogy az adót meg kellett volna valakinek fizetnie (viszont az árut megfelelő kísérő okmányokkal kell ellátni)

- felhatalmazott kereskedők és szállítók<sup>63</sup>, akik rendszeresen foglalkoznak olyan árukkal, amelyek fogyasztási különadózás hatálya alá vannak vetve, de nem szerezhettek meg, és nem továbbíthatnak adózatlan termékeket, viszont az adóalany ügynökeként eljárhatnak az adókötelezettségek maradéktalan teljesítése érdekében.

- nem felhatalmazott kereskedők<sup>64</sup>, akik csak alkalmilag foglalkoznak a fogyasztási különadózás hatálya alá vetett termékek kereskedelmével, de eseti megbízás alapján szintén eljárhatnak ügyfelük adókötelezettségeinek teljesítése érdekében.

Megjegyzésre érdemes még, hogy zárjegyek egységes európai alkalmazására nincs külön előírás. Van olyan tagállam, ahol alkalmazzák (mint pl. Németország), máshol nem (mint pl. az Egyesült Királyságban). A közvetett adóktól (fogyasztási különadóktól és hozzáadott érték típusú adóktól) mentes üzletek (tax free shops) fenntartása tengeri és légikikötőkben stb. 1999 június 30-ig engedélyezett.

---

<sup>62</sup> tax warehouse

<sup>63</sup> registered excise dealers and shippers

<sup>64</sup> non-registered traders

A jövedéki adó hatálya alá vetett termékek adózásának általános szabályairól, valamint az e termékek birtoklásáról, forgalmáról és az ezzel összefüggő adóellenőrzésről szóló irányelv <sup>65</sup>. meghatározza azon termékek körét, amelyekre az egységes adóztatási rendszer kiterjed:

- ásványi olaj
- szesz és szeszes ital
- termesztett dohány.

E termékekre kivethető más fogyasztási/jövedéki adó is, de csak azzal a feltétellel, hogy a vonatkozó adózási szabályok összhangban vannak a közösségi közvetett adózásra vonatkozó szabályokkal. Megállapítjuk továbbá ebben az irányelvben azoknak a termékeknek és szolgáltatásoknak a jegyzékét is, amelyekre ugyancsak kivethető fogyasztási/jövedéki adó, feltéve azonban azt, hogy az adókimetítés nem jár a határátlépéssel összefüggő adminisztratív terhek megnövekedésével.

Az egységesített fogyasztási/jövedéki adózás tárgyát a "fogyasztás céljára szolgáló forgalomba hozatal"<sup>66</sup> képezi, amely alatt a következő ügyleteket kell érteni:

- áru felszabadítása az adókötelezettség alól felfüggesztett (ti. a raktárközi) forgalom alól
- termelés (adóköteles termék előállítása)
- olyan termékek importja, amelyek korábban nem voltak raktárközi forgalomban.

---

<sup>65</sup> 92/12EGK sz. irányelv

<sup>66</sup> release for consumption

#### IV.5.2. Termelés, feldolgozás, raktározás, raktárközi forgalom, adóvisszatérítés, tárgyi mentességek

A fogyasztási/jövedéki adózás hatálya alá tartozó termékek termelésére, feldolgozóipari munka alá vetésére vagy birtoklására csak engedélyezett raktárban kerülhet sor, ha az adót a termék után még nem fizették meg. A felhatalmazott raktáros felel azért, hogy a raktárban folytatott tevékenységek mindenben megfeleljenek a befogadó állam törvényes előírásainak.

Ha az árukészletben ki nem menthető ok miatt hiány keletkezik, az ezzel összefüggő adóhiányért helyt kell állni.

Az adókötelezettség alá vetett, de még nem adózott termékek mozgása csak raktárközi forgalomban lehetséges.

A raktárközi forgalomban feladott áru címzettje lehet felhatalmazott vagy fel nem hatalmazott kereskedő is, nekik azonban az áru megérkezésekor meg kell fizetniük az adót.

A fel nem hatalmazott kereskedőnek még külön adóbevallást is kell tennie az áru feladás előtt. Ha szabálytalanság vagy jogsértés történik szállítás közben, az adót abban a tagállamban kell megfizetni, ahol a kérdéses eset történt, ez a tagállam pedig értesíteni köteles az áru feladás szerinti tagállamot. Ha nem lehet megállapítani azt, hogy szabálytalanság vagy jogsértés hol történt, ott kell az adót megfizetni, ahol a szabálytalanságot vagy jogsértést felfedezték. Ha az áru nem érkezik meg a rendeltetési helyére és nem is lehet megállapítani azt, hogy melyik tagállamban követték el a jogsértést, azt úgy

kell tekinteni, mintha az áru feladás szerinti tagállamban történt volna, következésképpen az adót ott kell megfizetni.

Az olyan termékek után, melyek adóköteles értékesítésére korábban már sor került, az adót abban az államban kell megfizetni, ahová a termékeket szállították. Ez az adófizetési kötelezettség ténylegesen az olyan termékek exportjára vonatkozik, amelyek után az exportőr már megfizette az adót.

Mivel az import ugyanazon termékek értékesítésére nézve immár a második adófizetési kötelezettséget jelenti, az exportőr kérelmezheti saját adóhatóságánál az általa megfizetett adó visszatérítését.

E rendszer tehát azt jelenti, hogy az export nem mentesül automatikusan a fogyasztási adó alól, viszont az adót az adóhatóság kérelemre visszatéríti, és vissza is kell térítenie, ha annak törvényes feltételei fennállnak. E célból az exportőrnek az áru feladása előtt kell adó-visszatérítési kérelmét benyújtania saját illetékes adóhatóságánál, az áru továbbítására pedig csak a megfelelő kísérő okmányokkal együtt kerülhet sor.

Tárgyi adómentesség érvényes az értékesítésre, pl. akkor, ha az értékesítésre diplomáciai vagy konzuli kapcsolatok keretében kerül sor, ha az értékesítés címzettjei elismert nemzetközi szervezetek (a NATO egységei stb.) A tagállamok belátása szerint mentesíthető a külön fogyasztási adózás alól a borforgalom, ha kistermelők értékesítik terméküket. A harmonizáció további előmozdítása céljából a fogyasztási adók ügyeiben illetékes külön bizottságot állítottak fel, amely az Európai Bizottság<sup>67</sup> tanácsadó szerveként működik.

---

<sup>67</sup> az Európai Unió legfőbb operatív - irányító szerve

#### IV.5.3. A forgalmi adózás egységesítése

Adóalanyok és adóköteles ügyletek, mentesség a szolgáltatások megítélése a forgalmi adózás rendszerében, különös adózási módok, adólevonás, az adókötelezettség keletkezésének időpontja, adóalap

A forgalmi adózás alapvető jogforrása a Hatodik Forgalmi Adó Irányelv<sup>68</sup>, amelynek révén megteremthetővé vált a hozzáadott érték típusú adózás egységes szerkezete.

A hozzáadott érték adózása kissé pontosabban kifejezve azt jelenti, hogy a tagállamokban alkalmazott közvetett adók alapvető típusa a többfázisú, nem halmozódó közvetett levonásos adó.

Eszerint az adóalapot egyedi ügyletként kell megállapítani oly módon, hogy az értékesítéshez hozzárendelt adóból levonható a beszerzéseket terhelő adó, vagy ha az input adó értéke nagyobb, az adóalany számára megnyílik a visszaigénylés lehetősége. Az export-import ügyletek kezelésében az Európai Közösség igen sokáig a cél ország szerinti adóztatás elvét követte. Ma már nem teljesen ez a helyzet, de a forgalom túlnyomórészt még ma is külön import forgalmi adózásnak van alávetve (másfelől pedig az export mentesül az adó alól).

Döntő változást jelentett a 91/680 EK tanácsi irányelv<sup>69</sup>. Ennek érdekében 1993-tól egy étmeneti rendszer lépett életbe. Alkalmazásának a célja az, hogy fokozatosan át lehessen térni a rendeltetési ország szerinti adózásról a származási ország

---

<sup>68</sup> 77/388 EK sz. tanácsi irányelv

<sup>69</sup> amelyet jelentősen módosított a 92/111. EKG sz. i.e.

szerinti adózásra. Ugyancsak jelentős fejlemény 1993-tól az is, hogy sikerült némi előrelépést elérni az adómértékek összehangolása terén.

Ennek jogforrása a 92/77 EK sz. tanácsi irányelv. Említésre érdemes még az, hogy a nyolcvanas évek közepéig tárgyunkban három jelentős irányelv született.

A Hatodik Forgalmi Adó Irányelv kiegészítéseként a Nyolcadik és a Tizenharmadik Forgalmi Adó Irányelv<sup>70</sup> szabályozza a nem belföldi illetőségű adókötelezetteknek járó adóvisszatérítést. Nagyobb gyakorlati jelentőséggel még a Tizedik Forgalmi Adó Irányelv<sup>71</sup>, amely az ingó és ingatlan javak bérbeadására vonatkozik.

Az adó jogi tárgya az adóköteles ügylet, vagyis az értékesítés általában véve.

Az adó közvetett tárgyai:

- termékértékesítés
- szolgáltatásnyújtás
- termékimport és - export, valamint a nemzetközi
- közlekedéssel és áruforgalommal kapcsolatos ügyletek.

Az adó jogi tárgyaként megjelölt "értékesítés" nem keverhető össze természetesen az adó közvetlen tárgyai között felsorolt "termékértékesítéssel", amely szűkebb kategória. "Értékesítés alatt üzletszerűséget, azaz nyereségszerzésre irányuló,

---

<sup>70</sup> Dirs 79/1072 EEC, 86/560 EEC

<sup>71</sup> 84/386EEC

rendszeresen kifejtett tevékenységet kell értenünk. Kivételesen a nem üzletszerű tevékenység keretében megjelenő ügylet is lehet forgalmi adózás tárgya.

Adókötelesnek minősítik, pl. a tagállamok a természetes személyek épületre vagy építési telekre irányuló első értékesítését vagy külföldi vásárlásait. (A hatályos magyar jog szerint az ingatlan első értékesítése nem vált ki adókötelezettséget akkor, ha az eladó olyan fizikai személy, aki az adónak nem alanya.)

Az import ügylet adójogi kezelésének különös módja az ún. háromszögletű kereskedelem. Itt arról van szó, hogy az importőr továbbértékesíti az importált terméket egy harmadik tagállamba, tehát két import ügylet összekapcsolódik egymással. Importról lévén szó, a teljesítés helyének abban az országban kell lennie, ahová az áru végleges rendeltetéssel megérkezik, viszont az import forgalmi adó megfizetésének kötelezettsége már abban az országban jelentkezik, ahol az eredeti export ügylet címzettje található. Felvetődik tehát az a kérdés, hogy ki fizeti meg az import forgalmi adót és melyik államnak.

A hozzáadott érték adózásra vonatkozó stratégiai jelentőségű kérdés az, hogy egy állam joga megengedi-e, és ha igen milyen széles körben, az adóalanyként be nem jelentkezett személyek különleges adóvisszaigénylését. Ha nem, akkor ennek alternatívájaként az adóalanyok értékesítésének nulla kulcsos adójogi kezelése kerülhet előtérbe. Erre tekintettel viszont még nyitva marad az a kérdés, hogy milyen mértékig terjeszthető ki az adóköteles értékesítések nulla kulcsos kezelése. További

eldöntendő kérdés az, hogy milyen széles körre vonatkozzék a tárgyi és alanyi adómentesség.

E kérdés tekintetében az európai keresztszabályozás meglehetősen laza, és így a tagállamok számos fontos részletkérdésben szabadon állapíthatják meg nemzeti adószabályaikat.

A mezőgazdasági termelők adójogi kezelésének alapvető eszköze a jelenlegi magyar jog által is követett felárrendszer. Ez azt jelenti, hogy a mezőgazdasági termelő nem adóalany, viszont ha adóalanynak értékesít, megfelelő bizonylat kiállítása esetén igényt tarthat a termék százalékban magállapított felárra, amelyet viszont az adóalany felvásárló előzetesen felszámított adóként visszaigényelhet.

Az alanyi adómentesség választási lehetősége elsősorban a kisvállalkozások számára áll fenn. Az adóalanyiság meghatározásának az a jelentősége, hogy annak a személynek az értékesítése, aki nem minősül adóalanynak, kiesik az adózási körből. Ugyancsak megemlíthető ezzel összefüggésben az, hogy az, aki a másik nevében, és helyett jár el (a polgári jogi értelemben vett képviselő), nem alanya az adónak, mert önállóan jár el. Értékesítése tehát nem adóköteles.

Szolgáltatások közvetítése esetén ide értve a bizományt is-a megbízó és a közvetítő, valamint a közvetítő és a harmadik személy közötti ügyleteket önálló értékesítésként kell számításba venni. Ez azt jelenti, hogy aki a szolgáltatást oly módon nyújtja, hogy a saját nevében, de más megbízásából jár el (bizományos vagy más közreműködő), egyidejűleg minősül önálló szolgáltatás igénybevevőjének és a szolgáltatást nyújtó félnek is.



Összevetve a hagyományos magyar szabályozást az európai gyakorlattal, az adóalanyok meghatározása tekintetében megállapíthatjuk azt, hogy a magyar jogalkotó nem differenciál eléggé. Különösen fontos lenne a közelebbi szabályozás a központi kormányzati vagy önkormányzati költségvetési szervek tekintetében.

A Hatodik Forgalmi Adó Irányelv megengedi a tagállamoknak azt, hogy adóalanyiságot írjanak elő a szervezetekre nem csupán vállalkozási, hanem alaptevékenységük vonatkozásában is, ha olyan közszolgáltatást nyújtanak, amelynek mentesítése az adó alól a piaci verseny jelentős sérelméhez vezetne.

Egyes tevékenységekre nézve az ilyen szervezetek- függetlenül a tagállamok választásától, vagy attól, hogy milyen jellegű tevékenységről van szó - feltétlenül adóalanyok így:

- telekommunikáció
- közművek szolgáltatásai (víz, gáz, villany, gőz stb.)
- áru fuvarozás
- kikötői és repülőtéri szolgáltatás
- személyforgalom
- termékek gyártása értékesítés céljából
- mezőgazdasági ügynökségek
- vásárszervezés
- raktározás
- kereskedelmi reklám
- utazási ügynökség
- munkahelyi étkeztetés és büfé
- kereskedelmi rádiózás és TV

Egyes szolgáltatások tárgyi adómentességének megállapítása mögött az a pénzügyi politikai szándék húzódik meg, hogy az adókörből való kizárás révén ezek a szolgáltatások semlegesíthetők legyenek: az e viszonylatban érintettekre nem vonatkozik sem az értékesítést terhelő adófizetési kötelezettség, sem pedig az előzetesen felszámított adó levonási joga.

A tárgyi adómentes szolgáltatások körének meghatározása során a hatályos magyar törvény- a szerzői jogi védelem alá eső alkotások körében teljesített értékesítés kivételével- nem engedi meg az adóalanyiság választását. **E tekintetben a magyar jog kevésbé árnyalt, mint az Európai Közösség joga, az EK hivatkozott irányelve értelmében ugyanis az adóalanyiság választható az egyébként tárgyi adómentes pénzügyi szolgáltatások, valamint épület és építési telek továbbértékesítése esetében.**

A tárgyi adómentesség intézménye az EK intenciói szerint nemcsak az adóalanyiság különös választhatósága tekintetében differenciáltabb, hanem abban is, hogy a tárgyi adómentes szolgáltatásokhoz kivételesen kapcsolódhat adó-visszaigénylési jog.

A tárgyi adómentes szolgáltatások körének meghatározása a magyar jogban differenciálatlan abból a szempontból, hogy kik nyújtják a szolgáltatást. Ezzel szemben az EK i.e. értelmében a közérdekű szolgáltatások mentesítésének általában feltétele az, hogy a közjog hatálya alá tartozó szervezet nyújtsa a szolgáltatást, vagy olyan szervezet, amelyet az állam elismer karitatív szervezetnek. Az EK gyakorlat szerint - mint fentebb láttuk - az adóalanyok körének meghatározása is árnyaltabb, lehetővé téve ezáltal a személyi hatály kiterjesztését bizonyos

megszorításokkal közigazgatási szervezetekre is. Ezzel együtt a tárgyi hatály szabályozása ugyancsak árnyaltabb, és a tárgyi mentesség szigorúbb kezelésével egyúttal a forgalmi adózási rendszer tárgyi hatálya kiterjedtebbé is válik.

A tárgyi mentesség meghatározására tekintettel - azzal összefüggésben, hogy kik nyújtják a szolgáltatást - az irányadó szempont az, hogy a nem a közjog hatálya alá tartozó szolgáltató szervezetek ügyleteire csak akkor terjeszthető ki a tárgyi adómentesség, ha:

- egy meghatározott tevékenységi körre irányul: kórházi ellátás, jóléti szolgáltatás, gyermek- és ifjúságvédelmi szolgáltatás, oktatás, tagsági viszonyon alapuló közösségi szolgáltatás, sport, egyes kulturális szolgáltatások, továbbá
- e szervezetek nem nyereségorientáltak, hanem
  - minden estleges
  - nyereséget visszaforgatnak a szervezetbe a közérdekű szolgáltatás fejlesztése céljából, és nincs olyan nyereség, amelyet a szervezetben érdekelt magán-személyeknek kifizetnének,
  - valamint
- a szervezetek az önkéntes részvétel alapján működnek, és
- szolgáltatásaikért hatóságilag megállapított, vagy a piaci árnál alacsonyabb árat állapítanak meg, végül
- a mentesítés nem vezet a piaci verseny sérelméhez.

Az itt tárgyalt feltételek egyébként lényegében egy olyan vállalkozási típus tevékenységét írják körül, amely a magyar jogban a kht-nek feleltethető meg (l.a. hatályos Ptk. szerinti közhasznú társaságot). A magyar jog szerint működő kht.

társasági adózás alóli mentességének feltételeit a magyar jog részletesen szabályozza, a forgalmi adózás alóli tárgyi adómentesség tekintetében azonban az alanyi körülmények - mint említettük - figyelmen kívül maradnak. Az 1994-ben bevezetett kht. forma azonban ma már a civiljog részéről elvileg biztosítja azt a lehetőséget, hogy a non-profit szervezetek által nyújtott szolgáltatások forgalmi adózásának szabályai is árnyaltabbá lehet tenni.

Érdemes még megjegyezni azt, hogy a tárgyi mentesség az EK-modell alapján kiterjeszthető a közérdekű szolgáltatást nyújtó szervezetek olyan vállalkozási tevékenységére is, amelynek célja pótlólagos források előteremtése az adott közérdekű szolgáltatás fejlesztése céljából. E rendelkezés alkalmazásának azonban előfeltétele, hogy a közszolgáltató szervezetek e speciális mentesség megszerzése szempontjából csak abban a tevékenységi körben működhetnek, amelyet a nem a közjog hatálya alá tartozó szolgáltató szervezetekre kiterjesztett tárgyi adómentességre nézve fentebb megjelöltünk.

További megszorítás, hogy a vállalkozási tevékenység nem lehet alapvető jelentőségű e szervezetek gazdálkodásában, és nem irányulhat olyan pótlólagos jövedelem megszerzésére, amelynek alapjául szolgáló ügyletek végrehajtásával a mentesített szervezetek e vonatkozásban adóalany szervezetek közvetlen versenytársaivá válnának.

A szolgáltatások importja és exportja az EGK forgalmi adózási rendjében nem tárgya az adónak (megjegyzendő, hogy a magyar jog is ezt a megoldást követi).

Ez egyfelől azt jelenti, hogy a belföldön teljesítettnek minősülő szolgáltatást külföldi nyújtja, az adó magfizetésére kötelezett

lehet az a belföldi illetőségű személy, aki a szolgáltatást igénybe veszi. Másfelől ez a jogi megoldás azzal a következménnyel jár, hogy a szolgáltatás exportja nem élvezi - a termék exportjához hasonló módon - a nulla kulcsos bánásmódot.

Külön problémát jelent a szolgáltatás teljesítési helyének meghatározása. A fő szabály- miként a magyar jogban is- általában az, hogy a teljesítés helye a szolgáltatást nyújtó fél telephelye.

Ez megegyezik a termékértékesítés adójogi kezelésével, amelynek helye az eladó telephelye. Ugyanakkor azonban a szolgáltatás teljesítési helyének meghatározása egyes kategóriák estében eltér a főszabálytól. A szolgáltatások teljesítési helyének telepítése számos adótervezési lehetőséget kínál.

Az átalányadózás elvileg nem jelent sem előnyt, sem hátrányt, mert azt, aki az átalányadózást választotta, adólevonási jog nem illeti meg. Más eset az, ha egyes területeken különös adózási mód alkalmazására kerülhet sor. Ha pl. az utazási ügynökségeket nézzük, adókötelezettségük meghatározására azért szükséges különös szabályokat megállapítani, mert az utazási iroda tipikusan olyan szolgáltatást nyújt, amelyhez felhasználja a más adóalany által értékesített terméket és nyújtott szolgáltatást is (pl. felszámítja annak az étkezésnek és szállásnak a költségeit, amelyeket maga rendelt meg az utas javára). Az utazási ügynök tehát tekintélyes részben mások szolgáltatásait közvetíti.

Ilyen esetben elméletileg lehetséges a kérdéses szolgáltatások összevonása, de különválasztása is. Összevonás estén az adó

alapja az utas javára teljesített összes szolgáltatás ellenértéke, amely nem csökkenthető a közvetített szolgáltatás értékével. Ennek ellentétéképpen az utazási iroda levonhatja a közvetített szolgáltatásért előzetesen felszámított adót. Ha viszont az utazási iroda nem vonja össze az utasnak értékesített szolgáltatásokat, akkor a közvetített szolgáltatás értéke levonható ugyan az utasnak teljesített összes szolgáltatás értékéből, de a közvetített szolgáltatás után előzetesen felszámított adó nem vonható le. A Hatodik Forgalmi Adó Irányelve választási lehetőséget enged a tagállamoknak.

A magyar jogban korábban megengedett volt a választás, a hatályos jog szerint azonban összevonásra nem kerülhet sor.

A hozzáadott érték adózásának kulcskérdése az adólevonási, ill. - visszaigénylési jog.

Ezt természetesen csak az adóköteles tevékenységgel összefüggésben felmerült beszerzést terhelő adóra nézve lehet gyakorolni.

Aki pl. tárgyi adómentes tevékenységet végez, az a személy előzetesen felszámított adót e tevékenységi körben nem vonhat le. Mivel szabály szerint a levonási jog az értékesítési tevékenységhez kapcsolódik, nem gyakorolható a levonási jog akkor, ha az adóalany beszerzését vállalkozáson kívüli célra vagy egyébként nem adóköteles értékesítés céljára használta fel. Az adólevonási jog megállapítása érdekében az adóalanynak meg kell osztania a levonható és le nem vonható input adót értékesítésének arányában.

Az adókötelezettség megállapításának alapvető kérdése az adófizetési kötelezettség keletkezésének időpontjára és az adóalap megállapítására irányuló szabályozás.

Ami az előbbi illeti, az adófizetési kötelezettség fő szabálya szerint a számlán kimutatott fizetés esedékessége (a teljesítés könyvelésben kimutatott időpontja) szerinti napon keletkezik.

Kisvállalkozások számára azonban, amelyek egyszeres könyvvitelt vezetnek, lehetőség van arra, hogy az adófizetési kötelezettségüket az ellenérték megfizetésének tényleges napjához igazítsák. Az adóalap meghatározásának tekintetében ugyancsak bevezethető a kisvállalkozásokra érvényes külön szabályozás.

Amint az a magyar ÁFA - rendszerben is lehetséges, az értékesítésüket terhelő adót a bruttó (az adót is magába foglaló) értékből számíthatják ki egyszerűsített számla kiállításával.

#### IV.5.4. A forgalmi adózás átmeneti rendszere

Az EGK forgalmi adózási rendjében 1993-ban egy új fejlődési szakasz kezdődött, az ún. átmeneti időszak, amely- a jelenlegi meghatározás szerint legalábbis- 1996 végéig tart. Az átmenet iránya az, hogy megvalósítható legyen az áttérés a máig hagyományosan követett, rendeltetési hely országa (vagy cél ország) szerinti adózási rendszerről az illetőség szerinti adóztatásra.

Az EGK tagállamai 1993-ig ugyanúgy kezelték a termékimportot a közvetett adó szempontjából, mint minden más állam.

Eszerint a termékek behozatalára egy állam külön adót vet ki, miközben a termékek kivitelét mentesíti az adó alól vagy- többfázisú nettó forgalmi adózási rendszerben- nulla kulcs alkalmazását teszi lehetővé.

Az importáló személy az általa megfizetett import forgalmi adót természetesen- amennyiben rendes adó- alanyként a behozott terméket maga is értékesíti- levonhatja. Mindennek következtében az államhatárt átlépő ügylet a rendeltetési ország joghatósága alá van vonva, amely saját jogrendje szerint előírja az adó mértékét és élvezzi az ebből származó bevételt.

Ahhoz, hogy át lehessen térni a származási ország szerinti elvre, mindenekelőtt létre kell hozni egy olyan klíring rendszert, amely az érintett tagállamok között kétoldalú alapon biztosítja - a kiegyensúlyozatlan kereskedelmi forgalomra és az eltérő adómértékekre tekintettel- a külön elszámolás lehetőségét. Nyilvánvaló ugyanis az, hogy egy ország, amelynek kereskedelmi többlete alakul ki a partnerországgal szemben, vagy magasabb adókulcsokat alkalmaz, a származási elvet követve olyan többletbevételhez jut, amelyre egyébként a rendeltetési ország szerinti elvet követve nem tehetett volna szert.

Ez abból adódik, hogy egy kereskedelmi többletet kimutató vagy magas adómértékeket alkalmazó állam hozzájuthat az exporthoz kapcsolódó forgalmi adókból származó bevételhez, miközben a belföldi adóalanyok külföldi beszerzéseikhez kapcsolódó adók, amelyeket a partnerállamban vetnek ki, amelyek azonban az illetőség szerinti államban visszaigényelhetők, csak kisebb értéket képviselnek.

A kétoldalú forgalomban kimutatható adókülönbségek kiegyenlítésének a lehetséges eszköze egy külön forgalmi adózási elszámolási rendszer, amelynek megvalósítása azonban még a jövő kérdése.



Az átmeneti rezsim részben a jogi szabályozás technikájában jelent újdonságot, részben azonban jogi tartalmát tekintve is előrelépés.

Ennek megfelelően a termékforgalomnak egy jól körülhatárolt köre kikerült a hagyományos import forgalmi adózás rendszeréből. A behozatalt ez esetben az ún. közösségi beszerzés<sup>72</sup>, amely a kivitel alternatívája.

Távolsági értékesítésre alapvetően akkor kerül sor, ha az értékesítés nem haladja meg az évi ECU 100.000 értéket, és nem adóalanynak (pl. természetes személynek) történik.

További megszorítást jelent az, hogy a távolsági értékesítés szerinti adórendszer nem alkalmazható akkor, ha az értékesítés tárgya fogyasztási különadó hatálya alá vetett termék, vagy új gépjármű (bizonyos feltételek mellett vannak ez alól kivételek), vagy pedig az értékesítés olyan, ún. nem adóalany jogi személyeknek<sup>73</sup> történik, akiknek a beszerzése meghaladja az évi 10.000 ECU értéket.

Ahhoz, hogy a forgalmi adózás eredményes ellenőrzése a határellenőrzések megszűnése után is biztosítva legyen, különleges adóellenőrzési eljárást kellett bevezetni.

Az ellenőrzés fontos eszköze a forgalmi adó azonosító szám és a meghatározott időnként elkészített összefoglaló jelentés.

---

<sup>72</sup> distance selling

<sup>73</sup> Non-VAT Registered Persons

Mindazok, akik részt vesznek az az EK belső áru- és szolgáltatási forgalmában, azonosító számot kapnak. Ez valójában egy olyan betű-szám kombináció, amely maximum 12 egységből állhat. Az első két egység az ún. árnyékkód, a mindenkori kibocsátó államot jelöli. Az azonosító számot minden államban csak az erre jogosult közigazgatási szerv bocsáthatja ki.

A forgalmi adózás ellenőrzését biztosító, tagállamok közötti adatcserét szolgáltatják az ún. összefoglaló jelentések. Ebben minden, a közösségi értékesítésben részt vevő vállalkozás köteles- rendszeren negyedévenként- nyilatkozatot tenni a közreműködésével végbement szállításokról. A jelentésnek tartalmaznia kell a szállító és a vevő, ill. a megrendelő forgalmi adó azonosító számát, valamint a szállítás értékét.

Az adókulcsok kérdésében az átmeneti rendszer szabályait tartalmazó irányelv<sup>74</sup> főszabályként előírja, hogy minden tagállam csak egyetlen általános adókulcsot alkalmazhat, amelynek a minimális értéke 15%. Megemelt adókulcsokat a továbbiakban nem lehet bevezetni, és a meglévőket is el kell törölni. A tagállamok az általános adókulcs mellett csak egy vagy legfeljebb két mérsékelt adókulcsot alkalmazhatnak. Ezek nem lehetnek alacsonyabbak 5%-nál.

Azok a tagállamok, amelyek az eddigiekben alacsonyabb vagy ún. nulla - adókulcsot alkalmaztak, az átmeneti időszak négy évére megtarthatják azokat. További megkötés az, hogy a mérsékelt adókulcsokat is csak az irányelv mellékletében felsorolt áruk és szolgáltatások forgalmában szabad alkalmazni.

---

<sup>74</sup> 92/77. EGK sz. i.e.

A kedvezményezett áruk és szolgáltatások jegyzéke fakultatív, a tagállamok tehát szabadon döntenek arról, hogy melyikre alkalmazzák a mérsékelt adókulcsot. Másfelől azonban a továbbiakban nem alkalmazhatnak a tagállamok mérsékelt adókulcsot olyan termékekre, amelyek nem szerepel a listán.

Az irányelv külön szabályozza az antik tárgyak és képzőművészeti gyűjtemények, a mezőgazdasági termékek, valamint az arany értékesítésére vonatkozó, alkalmazható adómértéket.

#### IV.5.5. A tőkeforgalom adózás egységesítése

A tőketársaságokra kivethető tőkeforgalmi illeték<sup>75</sup> tárgyában immár 1969-től - egységes EK-rendszer van hatályban<sup>76</sup>.

**Tekintettel az európai megállapodásból fakadó követelményekre nyilvánvaló, hogy a magyar tételes jog olyan nagy eltérése, amely jelenleg tapasztalható immár rövidebb távon sem tartható fenn. A cégbejegyzési eljárási illeték 2%-os mértéke a tőkeforgalom előmozdítására való tekintettel túlzottan magasnak tűnhet (bár van maximum érték meghatározva).**

Másfelől viszont az okirati illetékek (mint ún. bélyegilletékek) vissza hozatala a magyar jogrendbe célszerűnek látszik, igazodva azonban az EU normákhoz. A kereskedelmi képviselők bejegyzését terhelő, a hatályos Itv. (az illetékről szóló 1990 évi XCIII. tv.) mellékletében szabályozott

---

<sup>75</sup> capital duty

<sup>76</sup> 69/335. EGK sz. irányelv, utoljára jelentősen módosítva a 85/303. EGK sz. irányelvvel

regisztrációs illetéknek semmiképpen nincs perspektívája<sup>77</sup>. Teljesen egyértelmű ugyanis, hogy a honos és nem honos vállalkozások (leányvállalatok és fiók vállalatok) között nem tartható fenn hátrányos megkülönböztetés.

E kérdés rendezésének előfeltétele a külföldiek letelepedési szabadságáról szóló törvény mielőbbi megalkotása.

A tőkeforgalmi illetéket előíró EU jogrend legfőbb elemei a következőkben mutathatók be:

A tőkeforgalmi illeték feltétlen tárgya (amelytől ti. a tagállamok törvényhozása nem térhet el) a következő lehet:

- társaságalapítás
- tőketársasággá való átalakítás
- tőkeemelés
- a társaság vagyonához való természetbeni hozzájárulás ellenszolgáltatás fejében
- a társaság tényleges működési központjának vagy bejegyzett irodájának áthelyezése az adott országba.

A tagállam választásától függő adótárgy lehet:

- tőkeemelés a nyereség vagy tartalékok tőkésítésével  
a társaság egy tagjának a társaság vagyonához való hozzájárulása szolgáltatásnyújtás révén ellenszolgáltatás fejében
- parciális kölcsön felvétele (a kamatnak a nyereségből való részesedés formájában történő kikötése)
- a társaság egy tagja által nyújtott kölcsön felvétele, ha az

---

<sup>77</sup> vö. Itv. melléklet, XVIII.[10]

olyan funkciót tölt be, mint a tőkeemelés (vö. csendes társaságok)

Az adó alapja az alábbiakra tekintettel határozható meg:

- a juttatott vagy rendelkezésre álló tőke tényleges nettó értéke
- tőkésítés és kölcsönfelvétel esetén a névérték
- a korlátlan felelősséggel terhelt tag hozzájárulása vagy részesedése (amely azonban csak a nemzeti törvényhozástól függően része lehet az adóalapnak).

Adómérték:

- a rendes mérték legfeljebb 1%, a csökkentett mérték 0-0,5%.

Mentességek, kedvezmények:

- adómentes a szervezeti átalakulás, a vállalati fiókok átadása és a részvénycsere, valamint kizárólag vagyonkezeléssel foglalkozó társaság alapítása vagy tőkeemelése mentesíthető (a tagállamok választásától függően) az olyan tőkeemelés, amelynek forrása a felhalmozott vagyon, célja pedig a leszállított jegyzett tőke pótlása négy éven belül részben vagy egészben mentesíthetők a közérdekű, kulturális, karitatív vagy oktatási szolgáltatást végző vállalatok.

Az egyéb tőkeforgalmi adók alkalmazása kizárt mindazon esetekben, amikor kivethető az itt szabályozott tőkeforgalmi illeték, ideértve bármely regisztrációs illetéket.

A bélyegilleték tárgya a következő lehet:

- értékpapírok megszerzése átruházás útján

- üzleti vagy bármilyen ingatlanvagyon megszerzése jogi személy vállalkozások által
- jelzáloghitel felvétele vagy
- ingatlanszerzés

Mentes az illeték alól az értékpapír kibocsátása, tőzsdére bevezetése vagy megszerzése, kölcsönfelvétel kötvénykibocsátással, vagy a-nélkül.

#### IV.5.6. Az akvizíciós adójog az Európai Unióban

Az akvizíciós adójog a jövedelemadózás, közelebbről a társasági adózás egyik kényes pontja, amelyben elért haladás jelentős fejlemény. Ezt annál is inkább értékelni kell, mert a jövedelem-, ill. társasági adózás szabályainak összehangolása terén- a dolog természeténél fogva-csak igen lassan képzelhető el előrelépés.

Ellentétben a közvetett adókkal, ahol az adózás tárgya, ti. az ügyletek sokkal könnyebben megragadhatók, mint az elvonatkoztatás eredményeként meghatározható jövedelem, a nyereségadózás terén mind a mértékek, mind pedig az adóalap egységes kialakítása a legnagyobb nehézségekbe ütközik. Ennek ellenére mára sikerült kiemelni néhány intézményt, amelyek mentén elhatárolhatóvá vált az egységesítés néhány tárgya.

Azok a területek, ahol 1992 január 1-től egységes közösségi jog alkalmazható a következők:

- az akvizíciós tőkenyereség halasztott adóztatása: 90/434. EGK sz. i.e.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Merger Directive

- a részesedési kedvezmény közösségi szabályozása és az osztalék forrásadózásának kiküszöbölése: 90/435 EGK sz. i.e.<sup>79</sup>

A tagállamok nemzetközi egyezményt írtak alá továbbá az elszámolási árak hatósági felülvizsgálatának egyeztetéséről, amelyet irányelv formájában hirdettek ki.<sup>80</sup>

Az egyezmény még nem lépett hatályba, mivel az egyezmény megerősítése valamennyi tagállam részéről még nem történt meg.

Egyenlőre javaslatok szintjén rekedtek meg a következő irányelvek:

- kamat és jogdíj forrásadóztatásának kiküszöbölése: "COM [90] 571 final"
- a külföldi fiókok és leányvállalatok veszteségeinek elismerése: "COM [90] 595 final".

Megjegyzést érdemel még, hogy a "Merger Directive", a "Parent and Subsidiary Directive", továbbá az "Interest and Royalty Directive" tárgyában 1993 folyamán egyaránt születtek módosító javaslatok. Az első és a második kérdésben a legfontosabb az, hogy kiszélesedne azoknak a vállalkozásoknak a köre, amelyek igénybe vehetik az irányelvekben lefektetett kedvezményeket<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Parent and Subsidiary Directive

<sup>80</sup> 90/436. EGK sz. i.e. Arbitration Procedure Convencion

<sup>81</sup> E két irányelv tekintetében megszületett javaslatok forrása : 1.: "COM(93)293 final."

A harmadik kérdésben a javaslat az osztalékra és a jogdíjra vonatkozó fogalom tágabb értelmezésére irányul<sup>82</sup>.

Privilegizált akvizíciós műveletek és adójogi következményeik

Az akvizíciós adójog fő tárgyai a következők:

- a kedvezményezett akvizíciós műveletek meghatározása
- a realizált nyereség adóztatási koncepciója és az adóhalasztásból eredő kedvezmények igénybevételének feltételei
- a működési és a tőkeérték- veszteség, a céltartalékok, valamint az átvett eszközök értékcsökkenésének adójogi megítélése.

A kérdéses irányelv hatálya csak a vállalatokra, vagyis azokra a vállalkozásokra terjed ki, amelyek mint jogi személyek a társasági adózás alanyai, fiskális szempontból tehát nem átláthatók.

Ezt úgy kell érteni, hogy csak a vállalati érdekeltségekben bekövetkező akvizíciós tőkenyereség adózására lehet halasztást szerezni, a személyi társaságokban birtokolt érdekeltségek átruházása kívül esik az irányelv hatályán. A kedvezmények megszerzésének, illetve az irányelvbe foglalt rendelkezések alkalmazásának előfeltétele az, hogy az érdekelt vállalkozások ill. tulajdonosaik az irányelv által biztosított kedvezményeket ne adókijátszás vagy adóelkerülés céljára használják fel.

Az irányelvek alapján a kedvezményezett akvizíciós műveleteknek hat kategóriája van:

- szervezeti átalakulás beolvadás útján (1 into 1 merger)

---

<sup>82</sup> 1.: "COM (93)196 final".



- szervezeti átalakulás összeolvadás útján (2 into 1 merger)
- szervezeti átalakulás a 100%-os leányvállalat beolvasztása útján (quasi-liquidation merger)
- szervezeti átalakulás szétválás útján (division)
- vállalati fiókok átadása részvények megszerzése ellenében (fiókok apportálása)
- részvénytcsere (exchange of shares).

Az adóhalasztás kedvezményezettjei szervezeti átalakulás esetében (az első négy esetben) a részvényesek, akik átadott részvényeik fejében új részvényeket kapnak. A szervezeti átalakulás azt jelenti, hogy az eredeti vállalat megszűnik anélkül, hogy felszámolták volna, és így minden eszköze átkerül az átvevő, már létező vagy újonnan létrehozott vállalatokhoz.

Az ügyletek privilegizált státusának megszerzése ahhoz a feltételhez van kötve, hogy az a fél, amelyik részesedést, ill. eszközöket szerez a másik vállalkozásban, csak az átvevő társaságban meglevő részesedések átadásával egyenlítheti ki az ellenértéket, nem lehetséges azonban készpénzzel fizetni.

E feltételbe foglalt szabály alól kivételt jelent mégis az, hogy a megszerzett részvények névértékének vagy a nem értékpapír formájában megjelenő társasági érdekeltiség könyv szerinti értékének 10%-a erejéig készpénzzel is ki lehet egyenlíteni az ellenértéket. E kivétel alkalmazására a szervezeti átalakulás első három esetében, valamint a részvénytcsere során nyílik lehetőség.

A szétválás a kedvezményezett akvizíciós ügyletekhez tartozik, sőt lehetséges szétválás úgy is, hogy már létező vállalatokhoz kerülnek a megszüntetett vállalat eszközei, de nem

kedvezményezett ügylet a kiválás. Ha tehát az átadó vállalat nem szűnik meg, hanem eszközeinek csak egy része kerül át egy újonnan létrehozott vállalathoz, ebben az esetben nem vehető igénybe a tőkenyereség halasztott adózásának kedvezménye.

Lehetséges másfelől az is, hogy az átadó vállalat eszközeinek csak egy része kerül átadásra, de mégis igénybe vehető kedvezmény, ennek azonban vagy fióknak kell lennie, amelyet egy már létező vállalat átvesz, vagy pedig részvénycsere következik be, amikor az átvevő szintén egy létező vállalat.

A fiókok átadása esetén az ügylet alanya mindkét oldalon vállalat, nem pedig annak részvényesei. Az ügylet tárgyát képező fiók ugyanis az átadó vállalat, nem pedig annak részvényesei. Az ügylet tárgyát képező fiók ugyanis az átadó vállalat részvényeseinek tulajdona. Hasonlóképpen a fiókot egy vállalat veszi át, nem pedig annak részvényesei.

A részvénycsere a társaságok egymásban való részesedésének sajátos formája. Társaságok egymásban részesedést szerezhetnek készpénz megfizetése ellenében is, az ekkor bármelyik oldalon fennálló tőkenyereség azonban rögtön adóköteles.

Ha viszont az átvevő vállalat úgy finanszírozza a részesedés megszerzését a másik vállalkozásban, hogy cserében saját részvényeit kínálja fel, akkor igénybe vehető az esetleges tőkenyereség halasztott adózásának a kedvezménye. A mondottakhoz még legalább két fontos megjegyzést kell fűznünk:

- A természetes személy részvényesek közötti részvénytársaság<sup>83</sup> nem a társaságok egymásban való részesedésének esete, tehát kívül esik az irányelv tárgyi hatályán.

Ugyanakkor megjegyzendő, hogy csak az átvevő félnek kell társaságnak lennie. Az átadók lehetnek az átadó társaság természetes személy részvényesei.

- Az átvevő társaság csak a saját részvényeit tudja felkínálni cserében, és természetesen nem részvényeseinek a részvényeit. Ez az ügylet tehát feltételezi azt, hogy az átvevő társaságnak vannak saját részvényei<sup>84</sup>. Fontos korlátozó feltétel az is, hogy az akvizíciónak többségi részesedés megszerzését kell eredményeznie az átadó társaságban.

A kedvezményezett ügyletek végrehajtásának alapvető jogkövetkezménye, mint említettük, az, hogy a bármelyik oldalon keletkező tőkenyereség adózására halasztást lehet szerezni egészen addig, amíg be nem következik a kedvezményezett akvizíciós ügyletben megszerzett érdekelttség értékesítése a kedvezményezett akvizíciós ügyletek körén kívül. Az adóhalasztás arra a megfontolásra vezethető vissza, hogy a fenti ügyletek során nem a befektetések felszámolására, hanem csak formájának megváltoztatására kerül sor.

Az a tőkenyereség, amely egyébként az értékesítés aktusával esedékessé válik, nem minősül egyúttal realizált nyereségnek. Nem méltányos tehát adót kivetni egészen addig, amíg ténylegesen be nem következik a befektetés likvidálása. A tőkenyereséget azonban számon kell tartani, és rögtön adózni

---

<sup>83</sup> share swap

<sup>84</sup> treasury stock

kell utána, amint az értékesítés a kedvezményezett akvizíciós ügyletek körén kívül megtörténik.

Az OECD adózási gyakorlatában általánosan elterjedt az, hogy az akvizíciós tőkenyereség adójára halasztást lehet szerezni.

A nemzeti jogok által nyújtott kedvezmények azonban 1992-ig szokásosan nem terjedtek ki azokra az esetekre, amikor az ügyletekben érintett valamelyik személy külföldi. E körülmény az egységes európai piacon lebonyolódó tőkeforgalom jelentős akadályát képezte.

Az itt tárgyalt irányelv kibocsátásának alapvető értelme az volt, hogy az akvizíciós tőkenyereség halasztott adózásának a tagállamok belső joga alapján biztosított kedvezménye kiterjeszthető legyen azokra az ügyletekre, amelyekben az egyik érintett rendelkezik adójogi illetőséggel.

A tőkenyereséget az irányelv az ún. valós érték (real value), valamint az adójogi szempontból figyelembe vehető érték (value for tax purposes) közötti különbségként határozza meg, vagyis az értékesítéskor realizált tényleges piaci érték és a szerzési érték (névérték vagy könyv szerinti érték) különbségként.

Az adó halasztásának azonban alapvető feltétele az, hogy az újonnan megszerzett vagyontárgy ugyanabban az országban maradjon, ahol volt. Ha ez nem így lenne, akkor kikerülne a helyi joghatóság alól, ami az adó megfizetését veszélyeztetné, hiszen a kérdéses vagyont értékesítő személy által elért tőkenyereséget nyilván kell tartani az átadott vagyontárgy birtoklásával összefüggésben. Az, hogy az akvizíció során megszerzett vagyontárgy kikerülhet a helyi joghatóság alól,

csak a szervezeti átalakulás és a fiókok átadásának eseteiben probléma. Részvéncsere esetében ez azért nem jelent gondot, mert az átadó vállalat nem szűnik meg. Fiókok átadásánál ugyan az átadó vállalat szintén nem szűnik meg, de az eszközök kikerülnek a helyi joghatóság alól.

E megfontolásokra tekintettel a szervezeti átalakulás és a fiókátadás eseteire az irányelv előírja azt, hogy egy vállalat eszközeinek megszerzése egy másik tagállam vállalkozása által csak úgy lehetséges, hogy az átadó vállalat eszközei egy olyan vállalati fiókhoz kerülnek, amelyet az átvevő vállalat nyit vagy birtokol az átadó vállalat országában.

#### IV.5.7. Külföldi fiókok tőkésítése, külföldi fiókok átadása tőkenyereséggel

A fiókok tőkésítése külön problémákat vet fel, ami pl. akkor tűnik szembe, ha egy fiók tőkésítését összevetjük a leányvállalat beolvasztásával. Ha az egyik tagállamban honos vállalkozásnak 100%-os leányvállalata van a másik tagállamban, és azt beolvasztja, miközben a leányvállalat részvényeinek felértékelődése következtében tőkenyereséget ér el, a tőkenyereség adózására halasztást szerezhethet (feltéve, hogy a beolvasztott leányvállalat eszközeit egy olyan fiókhoz csatolta, amelyet a leányvállalat honossága szerinti országban nyitott vagy birtokolt).

Ezzel szemben, ha ugyanez a vállalkozás egy másik tagállamban levő fiókját megszünteti és a fiók tőkésítése útján a fiók eszközeit jegyzett tőkéjének emelésére használja fel, miközben a fiók eszközeinek felértékelődése következtében tőkenyereséget ér el, nem szerezhethet halasztást a tőkenyereség adózására még akkor sem, ha a megszüntetett fiók eszközeit

egy másik fiókhoz csatolja, amelyet szintén fenntart a másik tagállamban.

E helyzet azért állhat elő, mert a fiókátadással kapcsolatos halasztott adózás kedvezménye csak akkor szerezhető meg, ha az átadó és az átvevő két különböző tagállamban rendelkeznek illetőséggel. A jelen esetben viszont nincs jelen olyan átadó vállalat, amely a fiók országában rendelkezne honossággal, nem áll fenn tehát a “quasi-liquidation merger” esete.

Csak oly módon lehetséges a “quasi-liquidation merger” tényálláshoz kapcsolódó privilegizált ügylet határain belülre kerülni, ha a fiók másik tagállamban honos tulajdonosa a fiókot apportálja egy leányvállalatba (pl. egy újonnan alakítandó 100%-os tulajdonú leányvállalatba), amely ugyanabban az országban rendelkezik illetőséggel, mint ahol a felszámolásra kerülő fiók.

Ebben az esetben a fiók, ill. a leányvállalat tagállamának belső joga alapján valószínűleg megszerezhető a fiók felszámolásából eredő tőkenyereség halasztott adózásának a kedvezménye. Egy következő lépésben azután meg lehet szüntetni a leányvállalatot, az ennek során keletkező tőkenyereségre nézve pedig már fel lehet használni az irányelv által nyújtott kedvezményt.

További kérdés az, hogy mi történjék abban az esetben, ha egy vállalkozás egy fiókot külföldön vesz át ugyan, de ez egy harmadik tagállamban honos vállalkozás külföldön birtokolt állandó telephelye.

Ekkor az átvevő vállalat hiába tesz eleget annak a követelménynek, hogy fiókot nyit, ill. tart fenn a fiókot átadó vállalat országában, mivel a fiók nem az átadó vállalat

országában működik. Megoldás lehetne az, hogy a fiók átadásával a fiókot birtokló átadó vállalatnál keletkező tőkenyereség adózása akkor halasztható, ha az átvevő vállalat az átadó vállalat honossága szerinti országban és a külföldi telephely országában egyaránt nyit fiókot.

Az irányelv szerinti hatályos szabályozás értelmében azonban az átvevő vállalatnak nem kell fiókot nyitnia a harmadik országban, a szabályozás pedig a következőképpen alakul.

Mivel a külföldi fiók eszközeinek felértékelődéséből eredő tőkenyereséget az egyezményi jog általános elveinek figyelembevételével ott lehet adóztatni, ahol a fiók működik, tehát a forrás-országban, ezért az eredet szerinti országban (tehát a fiókot fenntartó külföldi vállalkozás országában) a fiókhoz kapcsolódó tőkenyereség adóztatásáról vagy le kell mondani mentesítés útján, (de a korábban esetleg elszámolt veszteségek visszafizetése mellett), vagy pedig beszámítást kell engedni a külföldi adóba.

A külföldi telephely működése szerinti országban viszont halasztást kell engedni a tőkenyereség adóztatására egészen addig, amíg az átadott fiók ellenében az átvevő vállalatban megszerzett részvények értékesítésére sor nem kerül.

A külföldről származó és a külföldre kifizetett osztalékra vonatkozó adókedvezmények közösségi szabályozása

A tőkeforgalom jelentős akadályát képezheti az Unió területén az, hogy osztalékadózás kedvezményes adójogi kezelése nem lehetséges abban az esetben, ha a leányvállalat és az anyavállalat más és más tagállamban honosak. Annak érdekében, hogy ez kiküszöbölhető legyen, a Tanács

megalkotta a “Patent and Subsidiary Directive” néven ismert irányelvet, amelyet e fejezetben tárgyalunk.

Az irányelv hatálya ugyanazon vállalkozásokra terjed ki, mint amelyeket lefed a “Merger Directive”. Mivel a határokat átlépő osztalék-kifizetés adózásának alapvető problémája az, hogy a külföldi leányvállalat által megfizetett osztalék<sup>85</sup> adózásával kapcsolatban nem vehetők igénybe azok a kedvezmények, amelyek a belföldről származó osztalékokra alkalmazhatók, másrészt pedig az, hogy a külföldre kifizetett osztalék<sup>86</sup> külön forrásadó hatálya alá esik abban az államban, ahol az osztalékot kifizetik, a kérdéses irányelv rendelkezései e két tárgy köré összpontosulnak.

Az előbbi esetre az irányelv előírja azt, hogy az anyavállalat honossága szerinti tagállamnak - hazai adózási rendszerére figyelemmel - vagy mentesíteni kell a külföldről kifizetett osztalékot a második adózás alól, vagy pedig meg kell engednie, hogy a leányvállalat által megfizetett adó beszámítható legyen az anyavállalat adójába.

A leányvállalattól származó osztalék mentesítésének vagy beszámításának csak a kifizetésre rendelkezésre álló osztalék értékének 95%-ára kell kiterjednie. A fennmaradó 5%-os érték azért vonható ki a kedvezményezés alól, mert akvizíciós költségnek minősül, amire a legtöbb állam rendszeren nem terjeszti ki az adókedvezményt. A második esetre nézve az irányelv eltiltja a tagállamokat attól, hogy a külföldre kifizetett osztalékokra külön forrásadót vessenek ki.

---

<sup>85</sup> inbound dividends

<sup>86</sup> outbound dividends



A forrásadóztatás tilalma az anyavállalat országára is kiterjed, ez viszont nem jelenti azt, hogy ne lehetne adóelőleget előírni, vagy hogy ne lenne alkalmazható- a méltánytalan előnyök megszerzését megakadályozandó- kiegyenlítő adózás (précompte).

A fenti kedvezmény igénybevételének van néhány előfeltétele:

- Az érintett tagállam védintézkedésként megtagadhatja az adókedvezményt azoktól az érintett vállalkozásoktól, amelyeknek a terhére adócsalás vagy az adókötelezettségek más módon történő kijátszása róható.

Figyelemre méltó, hogy itt enyhébb szabályozásokkal találkozhatunk, mint a "Merger Directive" esetében, ahol ti. nemcsak az adókijátszás, hanem az adóelkerülés is módot nyújt egy tagállamnak védintézkedés alkalmazására.

- Az anyavállalatnak a leányvállalat jegyzett tőkéjében legalább jelentős (25%-os) részesedéssel kell rendelkeznie. A tagállamok választása szerint az előfeltételek kiterjeszthetők még oly módon is, hogy a tőkeértékben történő részesedési minimum helyettesíthető a szavazati jogokat biztosító jegyzett tőkében birtokolt részesedési minimummal, előírható továbbá a birtoklási időtartam kétéves minimuma is.

Az irányelv külön rendelkezésként könnyítéseket engedélyez néhány tagállamnak. Görögország kivethet olyan mértékben forrásadót a külföldre kifizetett osztalékra, amilyen mértékben azt kétoldalú egyezményei megengedik, egészen addig, amíg a leányvállalt által szétosztott nyereségre nem veti ki a leányvállalatot terhelő társasági adót. Németország 1997-ig 5%-os forrásadót vethet ki, feltéve, hogy, a leányvállalat által visszatartott és szétosztott nyereségre vonatkozó társasági adó mértékeiben legalább 11 százalékpont eltérés van. Portugália- a

költségvetési nehézségeire tekintettel- az 1992-1997-es időszakra felhatalmazást kapott arra, hogy kivessen a külföldre kifizetett adóra külön forrásadót. Ennek mértéke 1992 és 1996 között 15%, 1997 és 1999 között legfeljebb 10% lehet.

#### IV.5.8. Az elszámolási árak adóhatósági felülvizsgálatának egyeztetése az Európai Unióban

Mind az egyes tagállamok belső joga, mind pedig az egyezményi jog szokásosan rendelkezik a nem független partnerekkel szemben az adóhatósági felülvizsgálat lehetőségéről. Külön probléma jelentkezik akkor, ha a hatósági árkiigazítás következtében a belföldi vállalkozásnak meg kell növelnie adóalapját, ezzel összefüggésben viszont a külföldi félnek nem nyílik alkalma adóalapjának csökkentését kérni saját adóhatóságától, hacsak nincs valamilyen együttműködés a két állam adóhatóságai között. Éppen ezt célozza az "Arbitration Procedure Directive".

Alapvető célja annak biztosítása, hogy az érintett felek kezdeményezhessék saját adóhatóságuknál a másik érintett állam hatóságaival való kapcsolatfelvételt, és ily módon helyesbítést kérhessenek, kiküszöbölendő azt a méltánytalanságot, hogy a hatósági árkiigazítás az egyik oldalon külön terhet jelent, a másik oldalon viszont nem jelent ezzel arányban álló könnyebbséget.

Az egyezményt a tagállamok öt évre kötötték, de az egyezmény hatálya meghosszabbítható, és e lehetőséggel a tagállamok nyilvánvalóan élni is fognak. Jelentősen behatárolja viszont az egyezmény alkalmazhatóságát az, hogy az aláíró államok-

külön-külön vagy együttesen- számos fenntartást fűztek egyes rendelkezésekhez.

Az egyezmény tárgyi hatálya a jövedelem típusú adókra terjed ki. Illetékes hatóságok alatt általában a pénzügyminisztereket, ill. azok meghatalmazottjait kell érteni (az Egyesült Királyságban azonban pl. az adóhivatal felelős képviselőit). Az egyezmény alkalmazásának személyi hatálya egyfelől a külön meghatározott összefonódott vállalkozásokra, másfelől a telephelyek és a vállalati központok közötti ügyletekre terjed ki. A hatósági egyeztetés tárgyát az adóköteles jövedelem (ide értve a nyereséget és a veszteséget), ill. az ezzel kapcsolatos adót képezik.

Az egyik tagállamban honos vállalkozásnak a másik tagállamban fenntartott állandó telephelyét úgy kell az egyezmény alkalmazása szempontjából tekinteni, mintha annak a tagállamnak a vállalkozása volna, amelyben működik.

A hatóságoknak kötelessége az, hogy a felülvizsgálatról oly módon tájékoztassák ügyfelüket, hogy az képes legyen az összefonódott vállalkozás minden érintett tagját kellő időben tájékoztatni. Annak az érintett vállalkozásnak, amely a partnerét érintő adóhatósági felülvizsgálatra tekintettel valószínűsíti, hogy kettős vagy más módon méltánytalan adóztatásra kerül sor, az ügyről való értesüléstől számított három éven belül kell előterjesztenie kérelmét saját illetékes adóhatóságánál.

Ha az adóhatóság a panaszt megalapozottnak találja, és maga nem képes kielégítő megoldásra jutni az adott ügyben, akkor értesítenie kell a másik tagállam megfelelő hatóságait.

Az érintett államok hatóságainak meg kell kísérelniük azt, hogy kölcsönös egyetértés alapján rendezzék az ügyet, aminek eredményeként kiküszöbölhető a kettős adózás.

Ha a megfelelő hatóságok az ügy előterjesztésétől számított két éven belül nem képesek egyetértésre jutni a követendő eljárásról, akkor tanácsadó bizottságot kell létrehozniuk. Az ügynek a tanácsadó bizottság elé való terjesztése nem akadályozhatja meg egyik érintett tagállamban sem azt, hogy bármely bírósági vagy közigazgatási eljárást a tagállam rendes szabályai szerint lefolytassanak.

Az érintett hatóságok nem kötelesek egyeztető eljárást vagy tanácsadó bizottság megalakítását kezdeményezni, ha a hatáskörükbe tartozó ügyben valamely hatóság az ügyfelet súlyos bírsággal (serious penalty) sújtotta. (azt, hogy "súlyos bírság" alatt mit kell érteni, nem tisztázott, és ezért vita tárgya a tagállamok között). Az egyeztető eljárások során a titokvédelmi szabályok betartása minden érintettnek kötelessége.

A hatóságoknak minden szükséges módon tájékoztatniuk kell a tanácsadó bizottságokat. Megtagadhatják azonban a tájékoztatást akkor, ha olyan közigazgatási lépésekre kényszerülnének, amelyek a vonatkozó hazai jogtól eltérnek, sértenék a titokvédelmi szabályokat, vagy a tájékoztatás az érintett állam alkotmányos rendjébe ütközne. A tanácsadó bizottságnak hat hónapon belül elő kell terjesztenie véleményét.

Az érintett tagállamok hatóságai közös megegyezéssel eltérhetnek a tanácsadó bizottság útmutatásától, ha azonban

nem tudnak megegyezni, kötelesek a tanácsadó bizottság iránymutatását követni.

#### IV.5.9. Közösségi szabályozási tervezetek

- a kamat és a jogdíj forrásadóztatásának kiküszöbölése,
- valamint a külföldön birtokolt állandó telephelyek és leányvállalatok veszteségeinek elszámolhatósága tárgyában.

E kérdésben - mint említettük- meg nem születtek elfogadott irányelvek, hanem csak a megfelelő irányelvek végső javaslatait terjesztették a Tanács elé. A kamatok és a jogdíjak adózásával összefüggő probléma súlyát csökkenti az, hogy a kétoldalú egyezmények a kettős adózást széles körben kiküszöbölték vagy csak minimális mértékben tartják fenn.

Az idevágó irányelvjavaslat a személyi hatályt ugyanúgy határozza meg, mint a "Parent and Subsidiary Directive". Mivel a kedvezmény igénybevétele csak a legalább jelentős részesedéssel rendelkező anyavállalatok és azok leányvállalatainak viszonylatában lehetséges, a minimális részesedésre vonatkozóan ugyanolyan szabályok érvényesek, mint a "Parent and Subsidiary Directive" esetében.

Hasonlóképpen használhatják fel a tagállamok a védintézkedés eszközét annak érdekében, hogy megakadályozzák a kedvezmények igénybevételét akkor, ha adócsalástól vagy az adókötelezettség más módon történő kijátszásától lehet tartani.

A kamat és a jogdíj fogalmait egészen tágan kell értelmezni. Eszerint kamatnak tekinthető, pl. a nyereségrészesedési kölcsön hozama is, jogdíj alatt pedig nemcsak a szerzői jogok és a

szabadalmak hasznosításának ellenértékét kell érteni, hanem minden olyan eljárást, műszaki, kereskedelmi, vagy tudományos tapasztalat ellenértékét, amely monopolizálható.

Ha egy tagállam a kamatra vagy a jogdíjra belföldi viszonylatban rendesen kivet forrásadót, akkor nem akadályozható meg abban, hogy akkor is kivessen forrásadót, ha annak kedvezményezettje valamely másik tagállamban honos vállalkozás belföldi telephelye. (Ez azért lehet érdekes, mert a külföldi vállalkozás telephelye a külföldi vállalkozás része, vagyis nem belföldi illetőségű üzleti szervezet, ily módon viszont az ilyen szervezetre kivetett adó beleütközne a külföldieknek kifizetett kamat vagy jogdíj forrásadóztatásának tilalmába.)

Az irányelvjavaslat Görögország és Portugália számára kivételes adóztatási lehetőségeket enged meg.

Az, hogy a külföldi üzleti egységek veszteségeit valamilyen módon el lehessen ismertetni a külföldi vállalkozásnál, és ezáltal a hazai vállalkozás adóalapja csökkenthető legyen abban az évben, amikor a külföldi egységek veszteségesek, nagymértékben megkönnyítené az egységes európai piacon belüli tőkeáramlást. Ez annál is inkább fontos, mert a tagállamok belső joga is rendesen csak igen szűkös lehetőségeket enged, különösen ami a külföldi leányvállalatok veszteségeinek hazai elszámolhatóságát illeti.

Az e tárgyban kidolgozott irányelvjavaslat hatálya ugyanarra a személyi körre terjed ki, mint amelyet a fent említett irányelvek meghatároznak. Az egyetlen jelentős különbség az, hogy anya- és leányvállalat kapcsolatában legalább irányítói szintű (75%-

os ) részesedés elérése szükséges ahhoz, hogy a kedvezményt igénybe lehessen venni, a tagállamok azonban saját hatáskörükben ennél alacsonyabb részesedési minimumot is megállapíthatnak. Az irányelvjavaslatban foglalt kedvezmények a belföldi illetőséggel rendelkező vállalkozások olyan telephelyeire vagy leányvállalataira is kiterjeszthetők, amelyek az Unió határain kívül működnek, de csak azzal a feltétellel, hogy az ilyen esetekben biztosított kedvezmények nem lehetnek nagyobbak, mint amekkorát azok a vállalkozások élvezhetnek, amelyek az Unión belül működtetnek telephelyeket és leányvállalatokat.

A veszteség-elszámolás két alapvető módszere az ún. beszámítási és az ún. levonásos módszer. Az előbbi esetben a külföldi és a hazai egység jövedelme összevonható, majd a külföldi egység által külföldön megfizetett adó beszámítható az így kiszámított adóba. Az utóbbi esetben a külföldi egység veszteségei adóalapot csökkentő tényezőként érvényesíthetők a hazai vállalkozásnál, viszont ha az elszámolást követő öt év bármelyikében a külföldi egység nyereséges, akkor a nyereséget vissza kell pótolni (hozzá kell adni a hazai vállalkozás adóalapjához).

Ugyancsak nyereség-visszapótlási kötelezettség keletkezik akkor, ha a külföldi egységet a belföldi vállalkozás megszünteti, tőkésíti vagy értékesíti, miközben tőkenyeresége keletkezik. Leányvállalatok esetében akkor is jelentkezik a visszapótlási kötelezettség, ha az anyavállalat részesedése a megkívánt minimum alá süllyed. A telephelyek esetében egyaránt alkalmazható a beszámítási és a levonásos módszer, a leányvállalatok esetében azonban csak a levonásos módszert

lehet igénybe venni, hiszen a konszolidációnak általában szigorúbb feltételei vannak.

#### IV.5.10. Jogsegély az Európai Unióban az egyenes és a közvetett adózás területén

Az Európai Unióban érvényes jogsegély- egyezmények szinte minden olyan alapkategóriát lefednek, amelyek az 1998-as OECD/ Európai Tanács modell-egyezményben megjelennek. Ez alól csupán az adóigény érvényesítéséhez nyújtott segítség és az okmányok kiszolgáltatása kivétel, az információcsere európai szabályozása viszont teljes körű. Ez azt jelenti, hogy a tájékoztatás az ún. kis és nagy tájékoztatási klauzulával egyaránt összhangban van.

Az információcsere magába foglalja a kérelemre nyújtott, az automatikus és a spontán tájékoztatást is. Ugyancsak az OECD modell-egyezményhez hasonló módon szabályozzák az Európai Unióban a jogsegély korlátait, a titokvédelmet stb. Ezen túlmenően van néhány olyan pont, ahol az európai szabályozás túl is megy a modell-egyezményen. Az adóügyi jogsegély területén kibontakozó harmonizáció kezdetét a Tanács egy határozata<sup>87</sup> jelentette. Ebben a szándék kinyilvánítása szintjén szó esik a legtágabb értelemben vett információcseréről, sőt az érintett tagállamok hatóságai által lefolytatható közös vizsgálatok lehetőségéről is.

A részletes szabályozás első dokumentuma a 77/799. EGK sz. tanácsi irányelv, amely az egyenes adózás területére írja elő a jogsegélyt.

---

<sup>87</sup> Council Resolution of 10 February 1975



Az ezt módosító 79/1070. EGK sz. kiterjeszti a jogsegélyt a közvetett adókra is. Végül született egy tanácsrendelet<sup>88</sup>, amely a hozzáadott érték típusú adózás terén új, másutt eddig még nem alkalmazott tájékoztatási formákat honosított meg.

A módosított 77/799. EGK sz. i.e. magába foglalja az információcsere minden formáját, rendelkezik a tájékoztatási korlátokról és a titokvédelemről is. Az információcsere még arra is kiterjed, hogy az információt megszerző állam illetékes hatósága- a tájékoztatást nyújtó állam illetékes hatóságának egyetértésével- továbbbíthatja az információt harmadik tagállam illetékes hatóságainak, ha valamilyen okból az ésszerűnek látszik.

A hozzáadott érték adózásának a területén született tanácsrendelet<sup>89</sup> tárgya lényegében csak az információcsere, de annak igen előrehaladott formáit honosítja meg. A kölcsönös tájékoztatás elmélyítése céljából a megfelelő hatóságokhoz a tagállamok levelezőket nevezhetnek ki, és külön központi hivatal is működik, amelynek feladata a forgalmi adózással összefüggő információk összesítése az adott tagállamban.

Minden tagállamnak külön elektronikus adatbázist kell fenntartania. Az érintett tagállam illetékes hatósága közvetlenül hozzáférhet a másik tagállam adatbázisán keresztül az adott ügyben szereplő személyek forgalmi adószámához és az adó-visszaigénylésre feljogosító beszerzésének és adóköteles értékesítésének adott évi összértékéhez is.

---

<sup>88</sup> 218/92. EGK sz. i.e.

<sup>89</sup> amely 1993 január 1-től hatályos

A tájékoztatás akár annyira részletekbe menő is lehet, hogy az illetékes hatóságok adatokat szerezhetnek az illetőségi körükbe tartozó ügyfelek által kiállított vagy kapott számlák sorszámaról és a számlák tartalmáról is. Még a magánszemélyek is tájékoztatást kaphatnak arról, hogy valamely tagállamban üzletfelük érvényes forgalmi adószámmal rendelkezik-e. A forgalmi adózás terén megvalósuló tájékoztatás továbbfejlesztése céljából állandó bizottság létesült véleményező-javaslattevő jogkörrel.

#### **IV.6. A nemzetközi adózás jellemző problémái az Európai Unió gyakorlatában**

##### **IV.6.1. Az egyezményi státusokkal való visszaélés korlátozása**

A fentiekben többször is előkerült “treaty shopping” problémája, aminek az ad különös nyomatékot, hogy nem könnyű megakadályozni az egyezményi státus által nyújtott védelemmel való visszaélést. Az utóbbi évtizedben számos olyan új kétoldalú jövedelemadó-egyezmény született, amely megszigorítja az egyezményi státussal való visszaélést.

Így pl. 1989-ben aláírták az Egyesült Államok és az NSZK között az új egyezményt a jövedelem és a tőke kettős adózásának elkerüléséről, amely számos, a korábbinál sokkal szigorúbb megszorító rendelkezést tartalmaz az adóstátus felhasználásáról. Ugyancsak széles körű a “treaty shopping” tiltása az Egyesült Államok és Franciaország által 1967-ben megkötött (és egy 1988-as jegyzőkönyvvel kiegészített) egyezményben. A legújabb példát az Egyesült Államok és Hollandia által 1992 végén aláírt egyezmény kínálja, amely

minden eddiginél messzebbre megy a “treaty shopping” megakadályozásában.

Külön gondot jelent az, hogy az EU egyes tagállamai különböző feltételeket rögzítenek a kétoldalú egyezményekben, ennek lehet diszkriminatív kihatása. Az bizonyosnak látszik, hogy a GATT intézményei keretében érvényesített MFN<sup>90</sup> elvére, vagyis a legnagyobb kedvezményre nehezen lehetne sikerrel hivatkozni abban az esetben, ha az egyik egyezmény több vagy kevesebb jogot biztosít, mint a másik. (Emlékeztetőül: a legnagyobb kedvezmény megadása azt jelenti, hogy minden olyan kedvezményt biztosítani kell egy szerződő állam számára, amelyet az illető állam harmadik államoknak már egységesen biztosított.)

Sokkal élesebben vetődik fel a kérdés az Európai Unió viszonylatában. Ha ugyanis az egyes tagállamok eltérő feltételekkel kötnek kétoldalú adóegyezményeket, az sérti a közösségi szolidaritás elvét. Általános klauzulát nem találunk a közösségi jogban arra nézve, hogy nem megengedett harmadik államoknak olyan kedvezményeket biztosítani, amelyek alkalmazása következtében a tagállamok vállalkozásai hátrányosabb helyzetbe kerülnek.

Az egyes részterületeken azonban egyre több olyan közösségi jogi előírás születik, amelyek az adott kérdés tekintetében magukba foglalják e külön követelményt. Így pl. a bankszabadságról szóló Első Irányelv előírja, hogy egy tagállam nem alkalmazhat harmadik államok pénzintézeteire vagy azok fiókjaira vonatkozóan olyan szabályokat, amelyek

---

<sup>90</sup> most favoured nation

eredményeként azok kedvezőbb elbánásban részesülnének, mint bármely tagállam pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó vállalkozása.<sup>91</sup>

A közösségen kívüli személyek előnyben részesítésének tilalmától függetlenül, a különböző kikötésekkel megszületett kétoldalú adóegyezmények alkalmazása során a hátrányosan érintett fél hivatkozhat az Alapító Szerződésben lefektetett diszkriminációttilalom, ill. egyenlő elbánás, vagy pedig a letelepedési szabadság elveire.

A hivatkozott NSZK - Egyesült Államok egyezmény értelmében<sup>92</sup>, az egyik szerződő államban illetőséggel rendelkező személy csak akkor veheti igénybe az egyezmény által nyújtott kedvezményeket, ha

- természetes személy vagy
- kormányzati szerv vagy
- túlnyomórészt aktív jövedelmet realizáló társaság vagy
- olyan társaság, amelynek részvényeit tőzsdén forgalmazzák és jegyzik vagy
- olyan személy (üzleti szervezet), amely több mint 50%-ban olyan személyek tulajdonában van, akik a maguk részéről jogosultak az egyezményi státust igénybe venni és
- amely bruttó jövedelmének több mint 50%-át használja fel arra, hogy kielégítse az olyan személyek követeléseit, akik nem jogosultak az egyezményi státus igénybevételére, vagy
- nem nyereségérdekelt szervezet.

---

<sup>91</sup> Art. 9 [1] Dir. 77/780. EEC

<sup>92</sup> 28. Cikkely

## **IV.7. Európai Közösség ÁFA rendszerére irányuló megújítási törekvések**

### **IV.7.1. Bevezetés**

Az Európai Bizottság 1996-ban vázolta a közös áfa-rendszer, illetve az 1993. január 1.-től bevezetett ún. átmeneti rendszer eredményeit és a végleges rendszer bevezetéséhez szükséges teendőket. A fenti bizottsági elemzés alapján röviden bemutatjuk a közös áfa-rendszert, valamint annak megújítási törekvéseit.

Tesszük mindezt a magyar uniós csatlakozási tárgyalásokra való felkészülés jegyében, valamint annak reményében, hogy a közösségi áfa-rendszer lehetséges változásainak figyelemmel kísérése kitekintést ad számunkra az uniós törekvésekre. Annál is inkább mivel a bizottsági elemzés olyan munkaprogramot tartalmaz, melyet az Európai Bizottság – és rajta keresztül az Unió – a következő néhány évben követni szándékozik.

Az áfa-rendszer közösségi bevezetése (1967) óta vita tárgyát képezte az adóhatárok eltörlése és egy olyan közös áfa-rendszer létrehozása, ahol a közösségen belüli ügyletekre a származási ország adórendszerének szabályait kell alkalmazni. Ezzel kapcsolatban két alapvető politikai kérdésre, nevezetesen az áfa-mértékek harmonizációjára és a fogyasztás állama, mint végső felhasználó részére történő bevétel allokációra kellett megoldást találni.

Az 1987-es közösségi javaslatok a következő megoldásokat kínálták. Az áfa-mértékek megfelelő közelítése kétféle harmonizált adómérték struktúráján belül, illetve a rendszer által elvont bevételeket érintőkompenzációs mechanizmus

bevezetése. Az ECOFIN Tanács<sup>93</sup>, felismerve a származási ország szabályai szerinti adóztatás elvét megőrizve lehetővé teszi, hogy bizonyos esetekben mégis a cél ország szabályait alkalmazzák.

Vita tárgyát képezheti, hogy valóban az átmeneti rendszer szabályainak tudható-e be az ellenőrzések megszűnése, az azonban egyre inkább nyilvánvaló, hogy a forgalmi adók területén érvényesülő harmonizációs folyamat, a közös Áfa-rendszer bevezetésének távlata és a végleges rendszer felé való átmenet messze meghaladta a kitűzött célt.

A fenti folyamatok egyúttal szervesen kapcsolódnak az Unió két másik alapvető célkitűzéséhez. Ezek egyike az adósemlegesség biztosítása, a másik a tagállamok közötti áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgását akadályozó tényezők megszüntetésével jellemezhető belső piac létrehozása.

A végleges áfa-rendszernek mindazonáltal a következő, az átmeneti rendszerhez képest jelentős előnyökkel kell szolgálnia: az adminisztratív kötelezettségek könnyítése mind a vállalkozások, mind a hatóságok számára; az egész adóztatási folyamat egyszerűsítése; a tagállamok adóbevételeinek csökkenésének elkerülése; az adócsalás kockázatának legalább szinten tartása és a versenyképességet érintő adósemlegesség biztosítása.

---

<sup>93</sup> Európai Uniót alkotó tagállamok pénzügyminisztereinek tanácsa

#### IV.7.2. A jelenlegi áfa-rendszer

A bizottság a jelenlegi rendszer hiányosságait elemezve mindenekelőtt az ügylet helyének rendkívül nehéz meghatározását emelte ki. Jelenleg több, mint 25 szabály van érvényben egy adott ügylet adóztatási helyének meghatározására, ami többek között azt jelenti, hogy a vállalkozóknak forgalmukat fel kell osztaniuk az adóztatás jogával rendelkező egyes tagállamok között, ami az egységes piac szegmentálódásához vezet.

Ebben az esetben a közös áfa-rendszer értelmét veszti, hiszen az alkalmazandó adórendszer számos olyan, különböző tényezőtől függene, melyet az áru eladójának, illetve a szolgáltatás nyújtójának figyelembe kell vennie.

Ilyen tényezők az eladó és a vevő működési helye, az árut átvevő, illetve a szolgáltatást igénybevevő adójogi státusa, az átvevő (igénybe vevő) személy áfa-azonosító száma, az áru értékesítéskori helye, a szállítást szervező személye és az indulás-érkezés helye, a szolgáltatás természete, az eladó abban az országban elért forgalma, ahová az árut szállítják.

Fentiekén túl a nem rezidens cégeknek a másik tagállamban megfizetett áfa leírhatóságának, illetve visszatérítésének problémájával is szembe kell nézniük.

További nehézségként jelentkezik, állapítja meg a Bizottság, hogy az árumozgás fizikai figyelemmel kísérése a modern üzleti gyakorlat elterjedésével nem tartható. Ehhez kapcsolódik, hogy pl. a távközlés terén, lévén rendkívül gyors a technológiai fejlődés, a jelenlegi szabályok nem képesek a

megfelelő adóztatást biztosítani. Hasonlóképpen, azok a tevékenységek, amelyek korábban az állami szolgáltatások területét képezték, fokozatosan magáncégek irányítása alá kerültek. Ezáltal azok a korlátozások, amelyek a magánszférát érintik, elavulttá válnak és sértik a versenysemlegességet. Ez pedig mindkét szférát hátrányosan érinti.

A bizottság 1994. júniusában konferenciát szervezett a végleges rendszerről, amelynek célja az átmeneti rendszer megújításának igénye volt. A konferencián számos szakmai résztvevő, akik elégedetlenségüket fejezték ki az átmeneti rendszert illetően.

A résztvevők (vállalkozók, társaságok képviselői) túlnyomó többsége az átmeneti-rendszert felváltó végleges rendszer bevezetése mellett foglalt állást. Egyetértettek a tagállamok olyan irányú jogközelítésével, melyet véleményük szerint leginkább az adózással kapcsolatos eljárás és a bevallási kötelezettségek, az adóelvonási jog és az adómértékek/mentességek területén kell fejleszteni.

#### IV.7.3. A kialakítandó rendszer

A Bizottság álláspontja szerint a végleges áfa-rendszer kialakításánál elsősorban a Római-szerződés<sup>94</sup> általános céljaiból kell kiindulni.

Ezek közé tartozik a gazdasági integráció, melyet az egységes piac koncepciója jelenít meg. Ilyen összefüggésben, a közös áfa-rendszerrel olyan közösségi adóterületnek kell létrejönnie, ahol a belföldi és a külföldi, de Közösségen belüli ügyletek egyenlő elbánás alá esnek.

---

<sup>94</sup> Európai Gazdasági Közösséget alapító, 1957-ben aláírt szerződés



#### IV.7.4. A belföldi és a közösségen belüli ügyletek közötti megkülönböztetés megszüntetése

Az egységes piacnak ugyanazon feltételek mellett és módon kell működnie, mint a belföldinek. Ez azt jelenti, hogy mindenkinek meg kell adni a lehetőséget arra, hogy bármely tagállamban ügyletet tudjon lebonyolítani. Ehhez biztosítani kell azt, hogy az ilyen tevékenység ne ütközzön nagyobb akadályba egyik tagállamban, mint a másikban és bármely ügylet az egész közösségen belül azonos feltételek mellett valósuljon meg. Ugyanakkor amennyiben az ügylet több tagállamot érint, a kötelezettségek nem lehetnek nagyobbak, mintha egyetlen ország lenne érintve.

Bármely más megközelítés olyan vállalkozói többletköltséget eredményezne, amely lényegesen nehezítené az összes ügyletet.

Fentieknek megfelelően, a hazai és a Közösségen belüli ügyletek közötti megkülönböztetés megszüntetésének következménye, hogy az adóalanyoknak csak két adórendszert kell figyelembe venniük, egy harmadik országét és a Közösség belső adórendszerét. Könnyen belátható, hogy ez nagymértékben megkönnyítené, mind a fogyasztó, mind az adóalany, nem utolsósorban az adóhatóság helyzetét.

A Közösségen belüli ügyletek adóztatásának elve maga után vonja a jelenlegi, széles körben alkalmazott mentességi rendszer újragondolását.

Csak ilyen megközelítéssel lehetne az adóztatás objektivitását helyreállítani. Ennek megfelelően az áfa két jellegzetességét kell kiemelni és megerősíteni. Az egyik a részletfizetési

mechanizmus, mely a rendszer önellenőrzését biztosítja, a másik a felelősség világos megosztása az eladó és a vevő között (az esedékes adó összegének a számlán való megfelelő feltüntetése), illetve a levonáshoz szükséges megfelelő bizonylatolás.

#### IV.7.5. Megoldandó kérdések

##### Az adóztatás egységes helye

Az átmeneti rendszer tapasztalatai azt mutatják, hogy amíg a vállalkozóknak ügyleteik megkülönböztetését a teljesítési hely szerint kell elvégezniük, a célul tűzött egyszerűsítés nem valósítható meg, az egységes piac továbbra is szegmentált marad. Egy olasz cégtől pl. nem várható el, hogy Olaszország minden városának adóhatóságához nyilatkozatot nyújtson be tevékenységét illetően.

Ugyanakkor közösségi szinten ez a helyzet, ha ugyanaz a cég Madridban értékesít, vagy szolgáltatást nyújt Párizsban. Nemzeti szinten, így Magyarországon is, az adózóknak mindössze egyetlen egyszer kell bejelentkezniük az adóhatósághoz. Ez mind az adózó, mind a fogyasztó, mind az adóhatóság számára előnyös.

Az adóalanyok adókötelezettségüknek egy helyen tehetnek eleget, illetve adóelvonási jogukat egy helyen gyakorolhatják. A fogyasztók a választásuk szerinti vállalkozótól szerezhetik be az árut, illetve vehetik igénybe a szolgáltatást. Az adóhatóság könnyebben tudja figyelemmel kísérni az adóalany tevékenységét, és az adólevonási jog gyakorlását.

A Bizottság álláspontja szerint fent kifejtetteket közösségi szinten is alkalmazni kell, azaz egy adott adóalany valamennyi ügyletét egyetlen helyen kell adóztatni, illetve az adólevonás jogát csak és kizárólag ezen a helyen lehetne gyakorolni.

#### Az áfa-bevételek közvetlen elosztásának megszüntetése

Bármely rendszer, amely megnyitja a lehetőségeket egy másik tagállamban beszedett áfa levonására az ilyen áfa-bevételek megfelelő elosztását igényli. Ebben az esetben különösen fontos úgy eljárni, hogy az egyes tagállamok áfa-bevételei ne csökkenjenek. A Bizottság által képviselt álláspont egy ún. közösségi adóterület létrehozása mellett foglal állást és egy újraelosztási mechanizmus bevezetésével megszünteti az áfa-bevételek közvetlen elosztását.

A bevételeknek tagállamok közötti ezen a módon történő újraelosztása nem az adóalanyok bevallásában feltüntetett adatokon, hanem a fogyasztás statisztikai eszközökkel történő mennyiségi meghatározásán alapulna.

Ez a nemzeti számlák fogyasztási oldalának, a megfelelő bevétel-kiadási táblázatok és egyéb információk (statisztikai jelentések, éves közlemények, éves jelentések stb.) alapján válna lehetségessé. Így a magán és állami szektor éves fogyasztása is megállapítható lenne, olyan egyéb alrendszerekkel együtt, mint pl. a non-profit magánszervezetek, a hitelszektor, a biztosító társaságok, az egészségügyi szektor stb.

Fenti kimutatásokból természetesen ki kell hagyni azon részeket, amelyek nem adóztatottak. Szintén le kell vonni azon

számokat, melyeket GNP számításánál a feketegazdaság vonatkozásában vettek figyelembe. Ezt követően a statisztikai fogyasztási adatok elméletileg megfelelnek a vonatkozó adóalapnak.

Ez a rendszer a végső felhasználáson alapuló áfa-bevételek pontosabb és teljesebb allokációját eredményezné.

#### IV.7.6. Következmények

Amint előáll az a helyzet, hogy egy vállalkozó összes gazdasági tevékenysége egyetlen államban adóztatható, az egységes jogalkalmazás érdekében elkerülhetlenné válik az adóztatási mechanizmusok igen kiterjedt harmonizációja. Ezzel együtt, ha az áfa verseny-semleges marad, változatlanul szükséges adómértékek harmonizációja is.

A legtokéletesebb megoldást, az általános kulcsot illetően az egységes áfa-kulcs bevezetése nyújtaná. Ez a megoldás elkerülne minden adóvonatkozású versenytorzítást és biztosítaná, hogy az adó egységesen és egyszerően kerüljön alkalmazásra az Unió egész területén. Amennyiben ez a megoldás nem valósul meg, a sávós közelítés is elégséges lehet.

Az egységes mértéket megállapító döntés szükségképpen politikai döntés lesz, amely mindenképpen számításba fogja venni az elégséges bevételi szintet, az állami bevételek fő típusai (közvetlen adók közvetett adók társadalombiztosítási járulékok stb.) közötti tehermegosztást, illetve a középtávú adópolitika szempontjait. Ami a csökkentett kulcsot illeti, a

Bizottság álláspontja szerint csak kis számú kulcs lehet összhangban az adózás egyszerűsítésének céljával.

A közös áfa-rendszer harmonizációja számos egyéb vonatkozásban is szükséges. Ide tartozik, pl. a levonási jog kérdése, a mentességek gyakorlásának mértéke és feltételei, a kisvállalkozások, illetve egyéb speciális esetek adózási kezelése. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy ezeken a területeken nem sikerült áttörést elérni. Ennek ellenére, ezen kérdések rendezését sem lehet megkerülni, lévén az egészséges versenyt és a megfelelően egységes adóalkalmazást csak így lehet az Unió területén megvalósítani.

Fentiek szorosan kapcsolódnak az adórendszer egyszerűségéhez és hatékonyságához. A jelenlegi rendszer által lehetővé tett opciók rendszerét ugyancsak felül kell vizsgálni.

#### IV.7.7. Egységes jogalkalmazás

Az egységes jogalkalmazás céljából a Bizottság javasolta, hogy az áfa-bizottság, amely eddig csak javaslattételi jogokkal rendelkezett, alakuljon át szabályozási bizottsággá, s kapjon hatáskört a tanács által elfogadott törvények végrehajtási intézkedéseinek meghozatalára.

Megfontolást igényel továbbá, hogy milyen jogszabályi forma (irányelv vagy rendelet) és döntéshozatali eljárás (konszenzus vagy minősített többség) szükséges az egységes jogalkalmazás érvényesítéséhez.

#### IV.7.8. Az új rendszer adóigazgatási szempontból

A javasolt új rendszer egyszerűsödése egyúttal az adóigazgatás egyszerűsödését is jelentené, amennyiben a belföldi és a Közösségen belüli ügyletek közötti megkülönböztetés, valamint az általános szabályok alóli, elég gyakori kivételek megszüntetése csökkentené az adócsalás veszélyét. Ezen kívül, az egységes áfa-felügyeleti kapcsolat (egyetlen helyen való bejelentkezés) az egyes vállalkozások alaposabb ismeretét eredményezheti, ami növeli az ellenőrzési hatékonyságot.

Fentiek alapján egyértelmű, hogy amennyiben az egyes adóigazgatások terhei csökkennek, az adózók kötelezettségeit is csökkenteni kell. A jelenlegi rendszerben az adózók kötelezettségeit azzal a céllal állapították meg, hogy az ellenőrzés, illetve az adóbeszedés biztosítva legyen. Az egyszerűbb rendszer a jelenlegi adózói kötelezettségek teljes felülvizsgálatát követeli meg.

Az adózói kötelezettségek áttekintése során az adózók jogai is megvizsgálandók. Az adózónak joga van pontos, kimerítő információkat kapnia kötelezettségeiről, elvárhatja az adózással korrekt adminisztrációját. Mindezt úgy, hogy gazdasági tevékenységét ne kelljen feleslegesen megszakítania.

Az új rendszer bevezetése az adóigazgatást érintő két jelentős következménnyel jár: az egyik a kollektív felelősség, a másik az adóhatóságok közötti együttműködés jelentőségének megnövekedése.

#### IV.7.9. A kollektív felelősség

A jelenlegi rendszer alapján minden tagállam maga felel annak az adónak az adminisztrációjáért, ellenőrzéséért és beszédéséért, amely a saját, nemzeti költségvetését illeti meg. A jelenlegi rendszerben azonban egyetlen tagállam sem képes megvalósítani az összes, költségvetését megillető adóbevételek realizálását anélkül, hogy a többi tagállammal együttműködjön. A javasolt új rendszerben a tagállamok egyéni felelősségét kollektív felelősség váltaná fel. Ez azt jelenti, hogy az összes tagállam együttesen felel majd a fogyasztás arányában a tagállamokat megillető adóbevételekért. Az a hatékonyság, amellyel az egyes tagállamok az adóigazgatási munkákat végzik, közvetlenül fogja érinteni a többi tagállamot. Ez persze nem működik a tagállamok közötti kölcsönös bizalom nélkül. A kölcsönös bizalom elve magában foglalja az egyes tagállamok felkészültségét mind hatásköri, mind végrehajtási szempontból.

#### IV.7.10. A közigazgatási együttműködés fokozott jelentősége

A Bizottság javaslata szerint a közigazgatási együttműködés központosítására lenne szükség és a tervek szerint az SCAC<sup>95</sup> az eddigieknél nagyobb jelentőséget kapna. Továbbá, annak ellenére, hogy adóztatási szempontból minden ügylet a bejegyzés szerinti tagállamban zajlik, nyilvánvaló, hogy az ügylet fizikai értelemben egy másik tagállamban is bonyolódhat. Ahhoz viszont, a bejegyzés szerinti állam

---

<sup>95</sup> A bizottság a 218/92/EGK sz. tanácsi rendelet alapján működik. A bizottság elnöke az Európai Bizottság képviselője, tagjai a tagállamok illetékes képviselői (Standing Committee on Administrative Cooperation - a Közigazgatási Együttműködés Állandó Bizottsága)

illetékes hatósága az ügyletet fizikai értelemben is ellenőrizni tudja, az érintett két (vagy több) tagállam teljes körű együttműködésére van szükség.

A fent ismertetett kollektív felelősség elve minden bizonnyal serkentőleg fog hatni a közigazgatási együttműködésre, hiszen az minden tagállamnak elemi pénzügyi érdeke.

Ezen kívül, a központosítás eredményeként, az egyes tagállamok adóztatási teljesítményének figyelemmel kísérése és értékelése a közigazgatási együttműködés minőségének értékelését is maga után vonja.

A kölcsönös segítségnyújtás (mutual assistance) és a közigazgatási együttműködés (administrativ cooperation) megújításának első lépése a meglevő jogi keretek reformja.

Ennek egyik legfontosabb lépése az együttműködési kötelezettség hangsúlyosabbá tétele, illetve az együttműködési kötelezettség teljesítése figyelemmel kísérésének eddigieknél hatékonyabbá tétele.

Ugyancsak szükséges a végrehajtás és a nyomozati (ellenőrzési) eljárások területén való együttműködés intenzívebbé tétele és annak biztosítása, hogy a közigazgatási bírságok és a büntetőjogi eszközök megfeleljenek az új rendszer követelményeinek (különösen nagy szükség lenne a bírósági együttműködés fejlesztésére).

Rendkívül fontos lépés a hatékonyság ellenőrzés és behajtás érdekében a közös ellenőrzési módszerek kialakítása. Erre annak biztosítása érdekében van szükség, hogy az ellenőrzés és a behajtás ugyanolyan hatékony legyen mind a bejegyzés államában, mind abban a tagállamban, ahol az ügylet



megvalósul. Ilyen közös ellenőrzési módszerek kidolgozására már az átmeneti rendszer alapján is történtek kísérletek.

Fentiek mellett új együttműködési eszközökre és módszerek felhasználására is szükség lesz. Az ilyen eszközök kialakításában az átmeneti rendszer tapasztalatai (pl. VIES <sup>96</sup>) minden bizonnyal fontos szerepet fognak játszani.

Végül az illetékes hatóságok munkatársai közötti megfelelő együttműködési szellem az, amely igazán biztosíthatja a jogalkalmazás eredményességét. Ezt a célt szolgálják a megfelelő csereprogramok és szemináriumok (pl. Mattheus-tax).

#### IV.7.11. Összefoglalás

A Bizottság által javasolt rendszer az áfa közösségi rendszerének teljes körű átalakítását jelenti. Ez jelentős hatással lesz a Közösségre mint egészre, valamint az egyes tagállamokra nézve is. Az átalakítás egy újabb jogharmonizációs folyamat elindulását igényli, melynek szélesebb körben kellene megvalósulnia, mint az eddigiekben. Az áfa, mint verseny-semleges adó, csak így töltheti be a Közösségen belüli gazdasági hatékonyságát.

**A magyar csatlakozási tárgyalások folyamán célszerű figyelemmel kísérni az átalakítás folyamatát, hiszen a**

---

<sup>96</sup> Value Added Tax Information Exchange System (ÁFA információs csererendszer, amelyet a fent említett 218/92/EGK sz. rendelet írt elő. Ez olyan on-line rendszer, melyen keresztül figyelemmel kísérhetők az egyes közösségi ügyletek ÁFA vonatkozásai (pl. áfa-azonosító szám, ügyletek száma és értéke stb.)

csatlakozás időpontja minden bizonnyal az új rendszer bevezetése időpontjának közelébe esik.

Tehát elképzelhető, hogy a jelenlegi átmeneti rendszer eredményeit figyelmen kívül hagyva, az új áfa-rendszer rendelkezéseit kell a jogharmonizációs munka során alkalmaznunk.

#### **IV.8. Az EU csatlakozási tárgyalások folyamata adózási szempontból**

1998. április 27-én Magyarország szempontjából tehát történelmi jelentőségű tárgyalássorozat kezdődött Brüsszelben. Az Európai Unióhoz való csatlakozási (és befogadási) szándék megvalósulásának lehetünk tanúi. A terítékre került első témák tárgyalása (screening) - tudomány és kutatás (K+F), telekommunikáció és szakképzés, audiovizuális politika - viszonylag simán lezajlott, a nehezebb témák tárgyalása 1998 szeptemberétől indultak.

A csatlakozni szándékozó közép-kelet európai államok számára 1996 áprilisában az Európai Bizottság egy 23 fejezetet tartalmazó, mintegy 1500 kérdésből álló kérdőívet küldött.<sup>97</sup>

A kérdőív célja az volt, hogy a Bizottság felmérje a csatlakozni kívánó országok általános társadalmi, gazdasági helyzetét, megismerje jogszabályait és intézményeit. A kérdőív megválaszolásában az egyes tárcák vettek részt, konzultációs jelleggel az érdekképviseltek is bekapcsolódtak.

---

<sup>97</sup> Questionnaire Hungary - Information requested for the preparation of The opinion on The application for membership of The European Union - 1996

Az adózási részben (1. fejezet) a fő kérdések az adópolitikára, az adóigazgatásra, a közvetlen és közvetett adókra (áfa és jövedéki adó) vonatkoztak. A kapott válaszok alapján - melyek rövidített változatából a Külügyminisztérium könyv formájában külön összeállítást jelentetett meg<sup>98</sup> - a Bizottság elkészítette az ún. avis-t, az országvéleményt, mely az egyes országok felkészültségét hivatott elemezni. Ezt a véleményt olvashattuk részletesen fentebb, e fejezet 2. pontjában.

Az országvélemény az "Agenda 2000" elnevezésű programdokumentummal együtt, annak keretében került az Európai Tanács (a továbbiakban: Tanács) elé. A program hívta életre az ún. Csatlakozási Partnerség (Accession Partnership) intézményét, mely az egyes társult országok felkészültségét segíti a közösségi joganyag átvételében.

A Tanács 1997 decemberében fogadta el az Agenda 2000 dokumentumot, melyben a keleti bővítés kérdését együttesen kezelte az Unió belső megújítási törekvéseivel (intézményi reformjaival), többek között a döntéshozatali mechanizmus kérdéseivel. Az avis adózási részében tett bizottsági megállapítások 1997-ben részben helytállóak voltak. Természetesen, azóta olyan jogszabályi változások következtek be (pl. a jövedéki adó területén), melyek az országvéleményben foglaltakhoz képest jelentős előrelépést eredményeztek. Mindazonáltal az avis összességében pozitív képet festett a magyar adórendszer, az adóztatás és általában a magyar

---

<sup>98</sup> Magyarország a '90-es években - A magyar kormány válasza az Európai Unió kérdőívére (rövidített változat). A Külügyminisztérium és az Integrációs Stratégiai Munkacsoport közös kiadása. Budapest 1997.

gazdaság és közigazgatás helyzetéről. Ez azonban nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a csatlakozási tárgyalások során ne kerülhetnének a második körbe - bár erre remélhetőleg nem kerül sor -, hisz ez a harmonizációs munka eredményeitől függ.

A csatlakozási tárgyalások hivatalosan 1998. március 30-án indultak meg a tagállamok, illetve 10 közép-kelet európai állam, valamint Ciprus külügyminisztereinek brüsszeli találkozóján. A tárgyalások alapvetően három szakaszra oszlanak: az első szakasz, az ún. screening során a jelölt országok delegációja, valamint a Bizottság képviselői áttekintik az adott szakterületet érintő közösségi joganyagot, tisztázzák az értelmezéssel esetlegesen felmerülő problémákat. Ez a screening az adózás területén elsősorban az áfa, a jövedéki adó, a közvetlen adók (személyi jövedelemadó, társasági adó, osztalékadó), valamint az adóigazgatás szabályait érinti.

A screening lezárásakor a jelöltek, amennyiben azt szükségesnek tartják, módosíthatják a tárgyalások megnyitásakor kifejtett álláspontjukat. A screening eredményeképpen a pontos, az EU által is elfogadott szabálylistát a következő forduló előtt egy-két héttel bocsátják a jelöltek rendelkezésére. A listán feltüntetik a konkrét tárgyalások időpontját és várható időtartamát is.

A csatlakozási tárgyalások második szakasza a screening multilaterális tárgyalási formájával szemben bilaterális alapon zajlik. A bilaterális tárgyalásokra a Bizottság szakértői és az és az egyes jelölt országok szakértő tárgyalódelegációi között kerül sor. Ennek során kerül sor a szakmai problémák azonosítására, tisztázására. Ebben a szakaszban a delegációknak már közölniük kell tárgyalási pozíciójukat

(hazai jogharmonizáció állása, annak elmaradása esetén van-e az átvételre nemzeti program, derogációk kérdése stb.).

Az egyes ülésekről jegyzőkönyv készül, amely három fő részből áll. Az első a csatlakozáskor alkalmazni tervezett közösségi jogszabályok feltüntetését, a második a technikai kiigazítást igénylő részeket, a harmadik a további tárgyalásokat igénylő joganyag részek feltüntetését tartalmazza. A harmadik szakaszban kerül sor az egyes tagjelölt országok, illetve az Unió számára kiemelt jelentőségű kérdések rendezése. Ezek a legutóbbi csatlakozási tárgyalások alkalmával (Ausztria, Finnország, Norvégia, Svédország) a következők voltak:

mezőgazdaság, költségvetés regionális és állategészségügyi kérdések. A tárgyalások lezárása - a politikai megállapodások - után a csatlakozási szerződés, valamint a hozzá kapcsolódó Okmány, protokollok, nyilatkozatok megszövegezése következik, majd a Bizottság, valamint az Európai Parlament jóváhagyása után a Tanács és a jelölt országok kormányainak képviselői írják alá a dokumentumokat. Az aláírások után kezdődik az egyes országokban a ratifikációs folyamat, amely általában népszavazás kiírásával is együtt jár.

Az Integrációs Kabinet hívta életre az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottságot (EITB), amelynek titkári feladatait a Külügyminisztérium EU Koordinációs főosztálya látja el.

Az EITB által felállított 27 munkacsoport - melyben a tárcák, országos hatáskörű szervek és az érdekképviseltek képviselői kaptak helyet - az egyes szakterületeknek megfelelően készítette el az ún. stratégiai összefoglalót, mely a tárgyalási álláspont első, alapváltozatát tartalmazta. Az összefoglaló a

legtöbb munkacsoport - így az adózási munkacsoport - esetében módosításra került, illetve a tárgyalások folyamán folyamatosan módosulhat, az adott tárgyalási pozíció alakulása, esetleg a közösségi joganyag változása szerint.

A Külügyminisztérium Integrációs Államtitkárságának (IÁT) kulcsszerepe van a csatlakozási tárgyalások során, lévén a 2084/1998.(IV.8.) Korm. határozat értelmében a magyar delegáció fő tárgyalója (chief negotiator) az IÁT vezetője<sup>99</sup>.

Munkáját, az IÁT két helyettes vezetője, a brüsszeli EU Missziót vezető nagykövet, valamint egy 10-12 fős állandó stáb segíti. Az állandó stáb szakmai hátterét az egyes tárcák, illetve országos hatáskörű szervek kijelölt szakértői biztosítják. Az érdekképviseléssel - szemben az Európai Megállapodást előkészítő tárgyalásokkal - ezúttal nem vesznek részt a közvetlen tárgyalásokban, azonban a velük való rendszeres kapcsolattartás kiemelt fontossággal bír.

Az európai integrációs kérdések kapcsán feltétlenül említést kell tenni az Integrációs Stratégiai Munkacsoportról (ISM), amely 1996-tól a miniszterelnök felkérése alapján, független szakértői testületként segíti a kormányzati felkészülést. Az ISM és az Integrációs Kabinet közös titkársága a Miniszterelnöki Hivatalon belül működik.

---

<sup>99</sup> 2084/1998.(IV.8.) Korm. határozat Magyarországon és az Európai Unió közötti csatlakozási tárgyalások alapvető kérdéseiről, a tárgyaló delegáció kijelöléséről, az európai közösségi joganyag elfogadásának Nemzeti Programjáról, valamint a csatlakozásra való felkészülés gazdaságstratégiai hátteréről.

Az adózást érintő derogációs engedmények az utolsó bővítéskor csatlakozott államok számára (Ausztria, Finnország, Svédország):

A legutóbbi uniós bővítés eredményeként a csatlakozó államok átmeneti időszakra szóló engedményeket értek el az egyes adózási szabályok vonatkozásában.

Ezek közül a legfontosabban a következők.

Ausztria a Tanács 77/388/EGK számú irányelv 12. és 13. cikkely (A) pont (1) bekezdésének rendelkezései ellenére 1996. december 31-ig 10%-os, csökkentett adómértéket alkalmazhatott a közegészségügyi kórházi tevékenységek, valamint a beteg, illetve sérült személyek erre a célra szánt szállítóeszközökkel történő szállítása után (a 13. Cikkely értelmében, ezen szolgáltatások mentességet élveznek).

A közegészségügyi és szociális ellátás területén az orvosi ellátás után 20%-os normál kulcsot alkalmazhatott Ausztria, szintén 1996. december 31-ig (a hatodik irányelv 13. Cikkelye értelmében az ilyen szolgáltatások mentesek, vagy a H melléklet értelmében (16. pont) csökkentett adómérték alá tartoznak).

A társadalombiztosítási és népjóléti intézmények általi termékértékesítés, vagy szolgáltatásnyújtás - a megfizetett adó visszatérítésével - tárgyi adómentes volt 1996. december 31-ig (a hatodik irányelv értelmében a fenti ügylethez adólevonási, illetve visszaigénylési jogosultság nem kapcsolódik). Ausztria egy második normál adómértéket is alkalmazhat bizonyos tartományaira, de ez nem lehet kisebb nagyságú, mint az irányelvben meghatározott 15%.

Alanyi adómentesség is szerepel a derogációk között, ez arra az adóalanyra vonatkozik, amelynek/akinek éves forgalma kevesebb, mint 35 ezer ECU.

A fenti derogációk természetesen nem érinthetik a közösségi saját források (own resources) számításának rendszerét, melyet a vonatkozó Tanácsi rendelet szabályoz<sup>100</sup>.

Finnország esetében a következő fontosabb derogációk álltak fenn:

- a fentebb hivatkozott hatodik áfa-irányelv vonatkozó cikkelyének rendelkezéséhez képest az alanyi mentesség alsó határa 10 ezer ECU,
- speciális kedvezményeket tarthat fenn az ország a vízi járművekkel kapcsolatosan (pl. az ilyen járművek adásvétele, lízingje, javítása bizonyos feltételek mellett áfa-mentes stb.),
- a mentességek közül az előfizetett újságok és folyóiratok mentessége átmenetileg megmaradt.

Svédország egyéves átmenetei időszakot kapott

- a cigarettát terhelő jövedéki adó bevezetését illetően<sup>101</sup>,
- ehhez kapcsolódóan négyéves derogációt kapott a legnagyobb keresletű árkategóriába tartozó cigaretta fajták kiskereskedelmi árában foglalt 57%-os minimum jövedéki adószint teljesítése alól<sup>102</sup>,

---

<sup>100</sup> a Tanács 1553/89/EGK, Euratom rendelete az áfa (VAT)- bevételekből származó saját források beszedésének egységes rendelkezéseiről

<sup>101</sup> lásd a Tanács 72/464/EGK irányelv 4. Cikkely (1) bekezdését (módosította a Tanács 92/78/EGK irányelve)

<sup>102</sup> lásd a Tanács 92/79/EGK irányelvének 2. Cikkelyét



- továbbá lehetőséget a mozijegyek értékesítésének áfa-mentesként való kezelésére.<sup>103</sup>

Végül Svédország 1997. december 31.-ig alkalmazhatta csökkentett mértékű jövedéki adóját a 3.5 foknál nem magasabb alkoholtartalmú sörökre (ami 3 éves átmenetet jelentett).

Az adózással kapcsolatos screening egyébként 1998. szeptember folyamán került sorra. Mivel az 1993-94-es csatlakozási tárgyalások során az adózási témakört a bizottsági értékelés nehéznek minősítette, kiterjedt, részletekbe menő megbeszélésekre kell számítanunk.

Természetesen itt is vannak viszonylag egyszerűbb területek - különösen, ahol a derogáció igényt a magyar kormány nem terjeszt elő -, de pl. a dohánytermékek területén, valamint a hatodik áfa-irányelv egyes termék-besorolási, mentességi körével kapcsolatosan komoly vitára lehet számítani.

**Azt a tényt azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy - lásd a kezdeti lengyel screening példáját - az Unió tárgyalópartnerek csak bizonyos határig akceptálják a magyar igényeket. Az alkupozíció igencsak behatárolt, ezért mindenképpen célszerű - a tárgyalások elhúzódását elkerülendő - a derogációs igények listáját a lehető legrövidebbre venni és csak a feltétlenül fontos területekre koncentrálni.**

---

<sup>103</sup> lásd a Tanács 77/388/EGK irányelvének 12. Cikkely (3) bekezdés (a), valamint az irányelv H mellékletének 7. Pontját.

## **V. Nemzetközi adójogi megállapodások**

### **V. 1. Kettős adóztatást elkerülő egyezmények**

A kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények (a továbbiakban: egyezmények) ismerete alapvető fontosságú mind a külföldi vállalkozások, mind a külföldinek kifizetést teljesítő belföldi cégek számára, hiszen amennyiben a külföldi cég országával Magyarországnak van hatályos egyezménye, az egyezmény "felülírja" a társasági és osztalékadóról szóló törvény (továbbiakban: Tao) rendelkezéseit.

Az, hogy az egyezmény "erősebb" jogszabály, mint a törvény, azt jelenti, hogy

- ha van hatályos egyezmény, minden olyan kérdésben, melyről az egyezmény rendelkezik, az egyezmény előírásait kell figyelembe venni, azaz a Tao csak olyan kérdésekben alkalmazandó, melyekkel az egyezmény nem foglalkozik,
- ha nincs hatályos egyezmény, akkor kizárólag a belső jogszabályok, e törvény és az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezései érvényesülnek a külföldi cég adóztatásánál.

A külföldi cég adókötelezettségének pontos meghatározása - az előbbiek miatt - elsődlegesen azt igényli, hogy a külföldi vállalkozás, illetve a kifizető belföldi személy meggyőződjön arról, hogy a külföldi országával Magyarországnak van-e hatályos egyezménye.

Ez alapvetően két dolog vizsgálatát igényli:

Egyrészt meg kell határozni, mely egyezmény személyi hatálya terjed ki az adott külföldi vállalkozásra. Az egyezmények

személyi hatálya általánosságban az illetőség fogalmától függ, melyet az egyezmények "lakóhelyről" szóló cikkelye határoz meg.

E cikkely alapján egy vállalkozás általában abban az államban illetékes, amely állam törvényhozása, belső jogszabálya a vállalkozást - korlátlanul - adókötelesként kezeli. Az adott államban meglévő korlátlan adókötelezettség azt jelenti, hogy a vállalkozásnak mind belföldről, mind a külföldről származó jövedelmei után ebben az államban keletkezik adókötelezettsége. Magyarországon és a legtöbb országban a vállalkozások korlátlan adókötelezettségét a bejegyzett belföldi székhely alapján határozzák meg, így az esetek többségében a bejegyzett székhely dönti el, hogy az adott külföldi vállalkozásra mely egyezmény alkalmazandó.

Másrészt meg kell győződni az egyezmény hatályosságáról. Általános esetben az egyezmény hatályossága attól függ, hogy a kihirdetéséről szóló törvény (illetve korábban egyéb jogszabály) megjelent-e a Magyar Közlönyben. Némely esetben előfordul, hogy az egyezmény külön rendelkezik arról, hogy mely időponttól alkalmazható, mikortól lép hatályba.

Mivel ilyenkor az egyezmény szerinti hatálybalépés dátuma megelőzheti az egyezmény kihirdetésének napját, előfordulhat, hogy az egyezmény hatályban van, de még nem ismert az adóalanyok előtt, így nem alkalmazható. Ekkor a kihirdetést követően van lehetőség a korábbi adókötelezettség módosítására, így pl. vissza lehet igényelni azt az adót, melyet a kihirdetést megelőzően - az egyezmény előírásaival ellentétesen - fizettek meg. Ilyen esetekben keletkezhet jelenleg (1998. június 12.) Kuwait, Uruguay, Dél-Afrika, Indonézia, Írország, Kína, Moldova, Ukrajna és Kazahsztán

vonatkozásában, mellyel már hatályba lépett az egyezmény, de törvényben történő kihirdetése még nem történt meg.

Az egyezmények célja, hogy ne kerüljön sor egy jövedelem két országban - a forrás-országban és az illetőség szerinti országban - történő dupla adóztatására. Ennek érdekében az egyezmények jövedelemtípusonként határozzák meg (lásd alább az USA-val kötött egyezménynél), hogy egy adott jövedelem, pl. kamat, osztalék, vállalkozási nyereség, ingatlanból származó jövedelem stb. melyik országban adóztatható.

A vállalkozási nyereséget az egyezmények alapvetően a vállalkozás illetősége szerinti országban engedik adóztatni, kivéve, ha a jövedelmet a vállalkozás egy telephelyen keresztül érte el. Ebben az esetben a telephelynek betudható nyereség vonatkozásában a telephely szerinti ország joga az adó beszedése. A vállalkozási nyereség adóztatásában - melyről általában az egyezmények 5., 7. és 9. Cikkelyei rendelkeznek - a legtöbb esetben nincs lényegi eltérés az egyezmények szerinti adóztatási alapelvek és a társaságiadó-törvény előírásai között.

A törvény - szándéka szerint - olyan szabályokat fogalmaz meg a külföldiekre, melyek összhangban vannak az egyezmények előírásaival. Az 1998. január 1-jei állapot szerint Magyarországnak 38 országgal van hatályos, kihirdetett kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye, és számos egyezmény megerősítésre vár, illetve kihirdetés alatt áll.

Ahogy fentebb már említettük ezek az egyezmények az ún. OECD modell szabályozását követik, így az adózással foglalkozó szakember örömmel fedezi fel, hogy ezek az

egyezmények szerkezetükben, a Cikkék egymásutánjában stb. nagyon hasonlítanak egymásra, ami pedig megkönnyíti a használatukat. Igaz, ugyanakkor így talán még nagyobb figyelmet igényel vizsgálatuk, hiszen a sokszor hasonló szövegezésben vannak kicsinek tűnő, de nagyon lényeges eltérések<sup>104</sup>.

## **V.2. A társasági adótörvény és a nemzetközi egyezmények eltérő osztalékfogalmának következményei az osztalékadót érintően**

Az osztalék "klasszikus" esete - amelyet a gazdasági társaságról szóló törvény fogalmaz meg - a társaság adózás utáni eredményének tagok, tulajdonosok között felosztott része. Számos olyan jövedelem van azonban, amely jellegét tekintve megfelel ugyan ennek a megfogalmazásnak, de mégsem a taggyűlés, közgyűlés jóváhagyása által fizették ki.

Annak érdekében, hogy adózási szempontból e jövedelmek is az osztalékkal azonos elbírálás alá essenek, a nemzetközi egyezmények és a magyar adótörvények is külön nevesítik, hogy alkalmazásukban mi tekintendő osztaléknak. Ezen rendelkezések célja egyrészt, hogy egyértelműen meghatározzák az adott adó alapját, másrészt pedig, hogy a jellegében osztaléknak megfelelő jövedelmek valóban a vonatkozó szabályok szerint adózzanak.

A társasági és osztalékadóról szóló törvény pontos, felsorolásszerű meghatározása nélkülözhetetlen a törvény rendelkezéseinek alkalmazása során.

---

<sup>104</sup> lásd a telephely fogalmának vizsgálatát fentebb a társasági adó vizsgálatánál.

A nemzetközi szerződések viszont sokkal általánosabb fogalmakat használnak, hiszen nem is céljuk egy-egy ország adózását kimerítően szabályozni. Általános érvényüket az is alátámasztja, hogy az egyezmények inkább “kereszt-megállapodások”, amelyek azért köttetnek, hogy ugyanarra a jövedelemre lehetőleg csak az egyik állam vessen ki adót.

Az egyezményeket nagyon ritkán módosítják, ezért a fogalom-meghatározások terén is csak általános érvényű rendelkezéseket tartalmaznak, vagy utalásokat az adott országok törvényeinek rendelkezéseire, amelyek persze időközben változhatnak.

Az egyezmények alapján az osztalék-, illetve az osztaléktípusú jövedelmek abban az államban, amelyben az osztalékot fizető társaság illetőségű (forrás-ország) csak egy-egy meghatározott felső korlát mértékéig, míg az osztalékban részesülő társaság vagy személy illetősége szerinti államban az ottani általános előírások alapján adóztathatók.

A forrás-ország adóztatási jogának korlátozása azon alapul általában, hogy az osztalékban részesülő mekkora részesedéssel rendelkezik az osztalékot fizető társaság jegyzett tőkéjéből, vagy mekkora mértékű szavazati jogot gyakorol az osztalékot fizető társaság döntéseinek meghozatalakor. Magasabb részesedési vagy szavazati arány esetén, a forrás-ország csak alacsonyabb kulccsal vethet ki adót az osztalékra.

A forrás-ország által kivethető adó mértéke szempontjából lényeges még, hogy az egyezmények többsége különbséget tesz-e aszerint, hogy az osztalék kedvezményezettje haszonhúzóknak minősül vagy sem.

Az egyezmények nem adnak meghatározást a két fogalomra, 1998-tól azonban a Tao- tv. alapján hasznhúzó az a külföldi illetőségű osztalékban részesülő, amely/aki az illetősége szerinti állam adóhatóságához benyújtott adóbevallásában az osztalékot bevételként elszámolja. Kedvezményezettnek pedig az a társaság minősül, amelyik az osztalékot megkapja, azaz akár egy közvetítő is lehet.

Az OECD modellegyezmény szerint- amelynek mintáját Magyarország legtöbb egyezménye követi- a következő jövedelmek minősülnek osztaléknak: részvényekből, elsőbbségi részvényekből, elsőbbségi jogokból, bányarészvényekből, alapítói részvényekből vagy- a hitelkövetelések kivételével - egyéb jogokból származó jövedelem, amely a nyereségben való részesedést biztosítja, valamint egyéb olyan társasági jogokból származó jövedelem, amely ugyanolyan adózási elbánás alá esik, mint a részvényekből származó jövedelem annak az államnak az adójoga szerint, amelyben a felosztást végző társaság belföldi illetőségű.

A régebben aláírt egyezmények nem ezt a fogalmat használják, de tartalmát tekintve az utolsó fordulattal azonosan határozzák meg az osztalékot. Tehát a nemzetközi szerződések hangsúlyosan a társasági jogokhoz kötik az osztalék fogalmát, amennyiben ez a kapocs nem áll fenn a két fél között, a jövedelem nem tekinthető osztaléknak.

Első olvasásra talán úgy tűnik, hogy ebbe aztán minden belefér, de ha pontról pontra megvizsgáljuk a társasági és osztalék-adó szerinti osztalék meghatározást, találunk néhány eltérést.

A magyarországi “társasági” osztalékadó alapja a következő (Tao-tv. 4.§ 29. pont):

- a) a belföldi vagy külföldi személy adózott eredményéből a tag (részvényes, alapító) részesedése, ideértve az adózott eredményből a kamatozó részvény után fizetett kamatot is,
- b) más adózótól vagy belföldi illetőségű magánszemélytől visszafizetési kötelezettség nélkül kapott (egyéb vagy rendkívüli bevételeként elszámolt) támogatás, juttatás, más adózó vagy belföldi illetőségű magánszemély által elengedett kötelezettség, átvállalt tartozás, kivéve a társadalmi szervezet által, valamint a jogszabály vagy nemzetközi szerződés alapján nyújtott vissza nem térítendő támogatást, juttatást (elengedett kötelezettséget, átvállalt tartozást),
- c) a befektetés jogutód nélküli megszűnés miatti kivonásakor a vagyonfelosztási javaslat szerint, átalakuláskor a vagyonmérleg szerint a befektetés számvitelben kimutatott nyilvántartási könyv szerinti értékét (a továbbiakban: könyv szerinti érték) meghaladóan realizált vagyoni részesedés, továbbá a jegyzett tőke leszállításakor kivont vagyoni értéknek a megszűnt befektetés ráfordításaként elszámolt könyv szerinti értékét meghaladó része,
- d) az adózott eredményből a vagyonjegy, részjegy alapján kapott összeg,
- e) a külföldi vállalkozó fióktelepe által az eredménykimutatásban fizetett (jóváhagyott) osztalékként szerepeltetett összeg,



f) a cégbejegyzési eljárásnak a cég bejegyzése nélkül történő megszűnése miatt az alapítónál ráfordításként elszámolt követelés könyv szerinti értékét meghaladóan bevételként elszámolt összeg,

g) a kockázati tőkealap-jegy hozama,

h) a kockázati tőkealap megszűnése alapján a kockázati tőkealap-jegy könyv szerinti értékét meghaladóan kapott vagyoni érték.

A Tao-tv. az alapelvek között azt is kimondja, hogy amennyiben nemzetközi szerződés az adott adókkal kapcsolatban eltérő rendelkezéseket tartalmaz, az utóbbi előírásait kell alkalmazni, feltéve, ha azok nem jelentenek a belföldi törvényekhez képest kiterjesztő adókötelezettséget. Eszerint, ha az egyezmény rendelkezése az adózó számára kedvezőbb, mint a belföldi szabályok, úgy az egyezményt kell alkalmazni, ellenkező esetben viszont a társasági és osztalékadóról szóló törvény rendelkezései az irányadók.

A visszafizetési kötelezettség nélkül nyújtott támogatások, juttatások, illetve az elengedett kötelezettségek és átvállalt tartozások esetében nem biztos, hogy azok tagsági jogokhoz kapcsolódnak, s ilyen esetben, ahogy azt már fent bemutattuk, az egyezmények szerint nem tekintendők osztaléknak.

Ha az ilyen módon jövedelmet realizáló külföldinek nincs fióktelepe, telephelye Magyarországon, amelyhez az adott támogatás, juttatás, illetve az elengedett kötelezettség, átvállalt tartozás kapcsolódik - ilyen esetben ugyanis a vállalkozási tevékenységből származó jövedelemre vonatkozó rendelkezések alkalmazandók-, akkor az egyezmény szerint ez

egyéb jövedelemnek minősül, amely csak az illetősége szerinti országban adózatható.

Ha a "társasági jogokhoz" kapcsolódik a jövedelem, alkalmazhatók a belföldi rendelkezések, de még ez esetben sem feltétlenül osztalék az adott jövedelem, mert 1998 június 16 -tól - tekintettel az átmeneti előírásokra is- a támogatás, juttatás, elengedett kötelezettség, átvállalt tartozás csak akkor minősül annak, ha az a Tao-tv. alanyaként felsorolt más adózótól származik.

Jellemző példája ennek, ha a Tao-tv. 5. számú mellékletében felsorolt, adóalanyak nem minősülő szervezetek juttatják a jövedelmet, mivel az a fentiek miatt nem része az osztalékfogalomnak, szintén nem kell belőle osztalékadót levonni.

Eltérőek a kanadai és az ausztrál egyezmény rendelkezései, mert a belföldi szabályokra történő utaláskor nem a társasági jogokból származó jövedelem fordulatot használják, hanem csak egyszerűen a jövedelem kifejezést. Ez azt jelenti, hogy e kritérium vizsgálata nélkül alkalmazható a Tao-tv. szerinti fogalom, s így a támogatások, juttatások, elengedett kötelezettségek és átvállalt tartozások osztalékként adókötelesek Magyarországon- figyelemmel a fentiekre is , a törvénymódosítást követően természetesen csak akkor, ha más adózó juttatja őket- az egyezményben megengedett felső kulcs mértékéig.

Az eljárási szabályok szempontjából is sajátosak ezek a jövedelmek, mert ha magánszemélytől származnak, a magánszemély nem kifizető, bizonyos esetekben pedig van ugyan kifizető, azonban a jövedelem jellegéből adódóan nem

tudja levonni az osztalékadót, így a megszerzéstől számított 30 napon belül a külföldit terheli az adóbevallási és adómegfizetési kötelezettség, amelyet az APEH Észak-budapesti Igazgatóságánál kell teljesítenie.

Itt térünk ki az osztalékhoz kapcsolódó adóalap-csökkentő tételre, amely a kettős adóztatás elkerülését szolgálja. Általános rendelkezés, hogy a bevételként elszámolt kapott (realizált) osztalék nem része az adóalapnak, az ellenőrzött külföldi társaságtól kapott osztalék kivételével. A csökkentő tétel összegének meghatározásánál fordított logikát kell követni, mert- a Tao-tv. alapelvével ellentétesen- kiterjesztő adókötelezettséget jelentene, ha az olyan Tao-tv. szerinti osztalékjövedelmet, amely az egyezmény alapján nem tekinthető osztaléknak, nem ismerné el az adótörvény osztalékként.

Az 1998. június 16-ig külföldről kapott támogatással, juttatással, elengedett kötelezettséggel, átvállalt tartozással tehát mindenképpen csökkenthető az adóalap, valamint, ha az átmeneti szabályoknak megfelel az ügylet, ez a határidő 1998. december 31-ig kitolódhat. Az ezt követően ilyen címenek realizált jövedelmek viszont, ha megvannak a "társasági jogok", az egyezmény szerint osztaléknak minősülnek- Kanada és Ausztrália vonatkozásában még ez sem kivétel-, így függetlenül attól, hogy más adózótól származnak-e vagy sem, az adóalapnál csökkentő tételként érvényesíthetők. Ha a felek között nem áll fenn ilyen kapcsolat, még mindig osztalékként vehető figyelembe, ha a jövedelmet juttató a Tao-tv. szerint adózónak minősül, azaz külföldi vállalkozó vagy külföldi szervezet. Külföldi vállalkozó az a külföldi társaság, amelynek telephelye vagy fióktelepe van Magyarországon, külföldi

szervezet pedig minden olyan külföldi társaság, amely a törvényben meghatározottak alapján belföldről jövedelmet élvez. Szintén idekapcsolódik, hogy bár az egyezmények megfogalmazása elég általános, de a különböző kommentárok nemcsak a közgyűlés által jóváhagyott nyereségkiosztásokat, hanem a más pénzbeli, hanem a más pénzbeli vagy pénzürtékű juttatásokat is, mint pl. bónuszrészvényeket, osztalékbónuszokat, felszámolási nyereségeket és rejtett nyereségkiosztásokat, sőt az aránytalan nagyságú hitelek kamatait is- alultőkésítésre való hivatkozással- osztaléknak tekintik.

Ezekre a fenti logika alapján a következőket kell alkalmazni: ha a magyar társaság fizet ki ilyen jellegű jövedelmet, de az a Tao-tv. tételes felsorolásába nem fér bele, nem kell az osztalékadót levonni. Jellemző példája ennek az aránytalan nagyságú hitel kamata, amelynek bizonyos hányadát az adótörvény nem ismeri el költségként, s meg kell fizetni utána a társasági adót, viszont a meghatározott mértéket meghaladó részt a Tao-tv. nem nevesíti osztalékként, így még az egyezmény alapján sem tekinthető annak.

A külföldi e jövedelmét Magyarország csak kamatként adóztatja meg, ha erre az adott országgal kötött egyezmény lehetőséget nyújt.

A megszűnéskor, jegyzett tőke leszállításakor és a cég cégbejegyzés nélküli megszűnésekor realizált jövedelmet ugyan tételesen nem említik az egyezmények, azonban az általános érvényű megfogalmazásuk ezekre is kiterjed, hiszen ilyen esetekben jellemzően megvannak a "társasági jogok".

E jövedelmek tekintetében arra az 1998-tól alkalmazható előírásra érdemes odafigyelni, mely szerint ha a társaság, szövetkezet megszűnésekor, átalakulásakor a tulajdonos nem nyilatkozik befektetése könyv szerinti értékéről, úgy az alapításkori jegyzett tőke rá jutó részét kell annak tekinteni. A befektetőnek többletadó-fizetési kötelezettséget jelenthet, ha nem él a nyilatkozattételi lehetőséggel abban az esetben, ha az általa nyilvántartott könyv szerinti érték nagyobb, mint a jegyzett tőkéből való részesedése (pl. , mert névérték feletti áron vásárolta a részvényt).

Az egyezmények és a Tao-tv. osztalékfogalmának összehasonlításakor érdemes "a külföldi vállalkozó fióktelepe által az eredmény-kimutatásban fizetett (jövőhagyott) osztalékként szerepeltetett összegre" is figyelmet fordítani. Az egyezmények csak a Magyarországon illetőséggel bíró társaság által külföldön illetőséggel bíró személynek (társaság, illetve magánszemély) fizetett osztalékra vonatkozóan tartalmaznak rendelkezéseket (és természetesen a fordított esetre).

A fióktelep azonban Magyarországon nem rendelkezik belföldi illetőséggel, mert a Tao-tv. nem a fióktelepet, hanem a külföldi vállalkozót tekinti adóalanynak. Így ez a jövedelem az egyezmények értelmében nem minősül osztaléknak. Ez azt jelenti, hogy ha a külföldi vállalkozónak nincs olyan telephelye Magyarországon, amelyhez ez az osztalék közvetlenül kapcsolódik - ilyen esetben ugyanis a vállalkozási nyereségből származó jövedelem adóztatására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni-, akkor az egyezmény értelmében az egyéb jövedelem, amely kizárólag a jövedelmet szerző illetősége szerinti államban adóztatható.

Kivételt képez a Kanadával és Franciaországgal kötött egyezmény, amelyek szerint az ilyen típusú jövedelem a forrásország által is megadóztatható, s így belépnek az általános szabályok, azaz a külföldi vállalkozót a “társasági” osztalékadó terheli. Az egyezmények azonban erre az esetre is felső mértéket határoznak meg, amely Kanada esetén 10%, Franciaország viszonylatában pedig 5%.

A kockázati tőkealapjegyhozama, illetve az alap megszűnése által realizált jövedelem az egyezmények osztalék-meghatározásába is beilleszthető, amelyek jellemzően ugyan a belföldi illetőségű társasághoz kötik a fogalmat, de a társaság alatt az egyezmények szerint a társasági adó alanyai értendők, azaz nem kizárólag a gazdasági társaságokról szóló törvény hatálya alá tartozó “klasszikus” társaságok-, és a tavaszi törvénymódosítás értelmében a kockázati tőkealap is adóalany a társasági adó rendszerében.

### **V.3. Viszonosság**

Országok közötti adóügyi viszonyokat befolyásoló intézmény. Például a külföldön nyilvántartásba vett adóalanyok számára adható általános forgalmi adó visszatérítése is csupán e viszonyosság fennállása esetén lehetséges. Vizsgáljuk meg részletesebben a viszonyosság kérdéskörét a 2/1993.(I.13.) Korm. rendelet (külföldön nyilvántartásba vett adóalanyok számára adható általános forgalmi adó visszatérítéséről) segítségével.

A Kormány az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 71.§-a (1) bekezdésének

b) pontjában kapott felhatalmazás alapján a következőket rendelte el:

Az a Tv.-ben meghatározott adóalany, aki (amely) az ott meghatározott időszakban

- nem rendelkezik belföldön gazdasági székhellyel, illetve állandó telephellyel - ide nem értve az általa belföldön létesített fióktelepet -, ezek hiányában pedig állandó lakóhellyel vagy szokásos tartózkodási hellyel, továbbá

- nem teljesít belföldön termékértékesítést és szolgáltatásnyújtást (kivéve a Tv. 15.§-ának (2)-(5) -ben felsoroltakat), valamint belföldi fióktelepe útján végzett gazdasági tevékenységét jogosult viszonzosság esetén arra, hogy a gazdasági tevékenységéhez belföldön beszerzett termék és igénybe vett szolgáltatás árában foglalt, illetve - importált termék esetén - az általa megfizetett általános forgalmi adót visszaigényelje.

A viszonzosság kérdésében a pénzügyminiszternek az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszterrel egyetértésben kialakított állásfoglalása az irányadó. Az állásfoglalást a Pénzügyminisztérium hivatalos lapjában kell közzétenni, így tehát a pénzügyminisztériumi tájékoztatóból tudhatjuk meg, hogy mely országokkal kapcsolatban beszélhetünk viszonzosságról.

Ez nem biztos, hogy a legjobb megoldás, hiszen a külföldi befektetők számának növekedésével egyre több ország kapcsolódik be a magyar gazdaság folyamatába. Az információ, amelyet a pénzügyminiszteri tájékoztató hordoz, egyre nagyobb jelentőségű és egyre szélesebb kört érint.

A 8007/1997.(PK.4.) PM (8004/1994. (PK.10.) tájékoztató a külföldön nyilvántartásba vett adóalany számára adható általános forgalmiadó-visszatérítésről az alábbiakat határozza meg:

A Külföldön nyilvántartásba vett adóalany számára adható általános forgalmiadó-visszatérítésről szóló 2/1993.(I.13.) Korm. rendelet 1.§.(2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a pénzügyminiszter az ipari, kereskedelmi és idegenforgalmi miniszterrel egyetértésben kialakított állásfoglalása alapján a viszonyosságot a következő országokkal tekinti fennállónak:

Ausztria

Belgium

Dánia

Franciaország

Hollandia

Luxemburgi Nagyhercegség

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága

Németország

Olaszország

Spanyolország

Svájc

Svédország

Tehát ez azt jelenti, hogy a fenti listán nem szereplő országok adóalanyai hiába fordulnának a magyar adóhatósághoz (Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Észak-budapesti Igazgatósága) adóvisszatérítési igénnyel. Mint látjuk ez a lista jóval szűkebb annál a listánál, amely azon országok sorát tartalmazza, amelyekkel Magyarországnak egyezménye van a kettős adóztatás elkerülése érdekében.



#### **V.4. Jogsegély**

Ehelyütt tartjuk érdekesnek, hogy röviden újra érintsük az adóügyi jogsegély kérdéskörét (a IV. fejezetben már elemeztük). Ez a témakör részben kapcsolódik a kettős adóztatást elkerülő egyezményekhez annyiban, hogy általában ezen egyezmények egy cikke próbálja meg szabályozni ezt az intézményt. Az adóügyi jogsegély szabályozása rendezi a nemzetközi adóügyekben való - államok közötti - segítségnyújtást. Ez leginkább az információcserére, dokumentumok szolgáltatására irányul.

Az egyezmények általában "kölcsonös egyeztető eljárásról" beszélnek. Ez nyersen fogalmazva azt jelenti, hogy az egyezményt aláíró országoknak csak törekedni kell az egyezsége, tehát nincs előírva, hogy meg kell egyezni. Ennek következtében ez az intézmény így az EU-ban is már számos probléma forrása volt, mivel a gyakorlatban nem igazán működött az egyezségi kényszer nélkül. Az EU e probléma megoldása végett állította fel az ún. 'Arbitration Procedure Convention'-t <sup>105</sup> /APC/. Az APC dönt azokban az ügyekben, amelyekben a kölcsonös egyeztetés nem vezetett eredményre.

A tagállamoknak ekkor is megvan a lehetősége, hogy az APC döntését ne vegyék figyelembe, akkor azonban belép a kényszer: a tagállamoknak meg kell egyezniük egymás között ha azt akarják, hogy az APC döntése ne legyen érvényes.

---

<sup>105</sup> Választott döntőbírói testület

### **V.5. Az OECD Jelentés és Ajánlás az adóparadicsomokról és káros hatású kedvezményes adórendszerekről**

A magyar társasági adó vizsgálatánál már kitértünk arra, hogy a jelenlegi társasági adómérték, a 18% rendkívül alacsonynak mondható Európában, sőt többen Magyarországot, mint adóparadicsomot emlegetik. Hogy valóban hová helyezzük el ezt a mértéket, segít eldönteni a címben hivatkozott OECD Jelentés és Ajánlás.

Az Európai Unió fellépésével egyidejűleg 1996 májusában - összhangban az uniós elképzelésekkel, miszerint a káros adóverseny elleni fellépés csak akkor vezethet eredményre, ha nemzetközi együttműködést sikerül megvalósítani - az OECD tagországok kétéves határidőt szabtak egy olyan jelentés összeállítására, amely karakterizálja a káros adóversenyhez vezető rendelkezéseket és gyakorlatot. Az 1998 áprilisára elkészült jelentés célja annak vizsgálta, hogy az alacsony adóterhű országok gyakorlata mennyiben befolyásolja a pénzügyi és egyéb szolgáltató tevékenység telepítését, más államok adóalapjának erózióját, a kereskedelmi és befektetési minták torzulását és az adórendszerek igazságos és semleges működését. A vizsgálat - amely kiterjedt mind az OECD tagországokra, mind harmadik országokra - a globalizáció pozitív hatásaként ismeri el az adórendszerek fejlődését, mindenekelőtt az adóalap-bővítési és az adókulcsok csökkentéséhez vezető tendenciák megerősödését, amelyek az adó gerjesztette versenytorzulásokat nagymértékben visszafogják. Ugyanakkor a meg növekedett pénzpiaci liberalizáció a megtakarítások és a tőke nemzetközi allokációját felgyorsította, csökkentve ezzel a vállalkozások költségeit. Az adóelkerülés és adócsalás lehetőségei ezáltal fokozatosan

gazdagodtak. Ebben az új környezetben az adóparadicsomok gombamód megszorodtak, és több kormány a mozgékony tőke vonzására kedvezményes adórendszer bevezetéséről döntött. Mindezen tényezőket számba véve, a jelentés a káros adógyakorlat két megjelenési formája, az adóparadicsomok és a károsan kedvezményes adórendszerek azonosítási kritériumait foglalja össze.

Ha semmilyen intézkedés nem történik az adóverseny megszabolására, amely arra irányul, hogy a kormányok a máshol keletkezett befektetéseket és megtakarításokat saját területeikre vonják, nagy a kockázata annak, hogy a kedvezményes adószabályok elvonják más országok adóbevételeit, ösztönzik az adóelkerülő magatartást, átalakítják az adóbevételek és közkiadások kívánatos szintjét és összetételét, áthárítják az adóteher egy részét a kevésbé rugalmas adóalapokra (bérek, fogyasztás és nem mozgékony tevékenységek megadóztatása), növelve ezzel az adózók és az adóhatóságok költségeit és teljesítési terheit.

Hogy mennyire reális ez a veszély, mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a G7 csoport közvetlen tőkebefektetései az 1985 és 1994 közötti időszakban ötszörösére növekedtek a csendes-óceáni és a karib-tengeri térség általánosan alacsony adóterhű szigetein, s így a kifelé irányuló közvetlen tőkebefektetések meghaladták a 200 billió dollárt.

Az adóparadicsomnak vagy károsan kedvezményes adórezsimnek tekinthető esetek a következők:

- valamely ország adóparadicsom, és mint ilyen nem vet ki adót vagy csupán jelképes mértékű adót vet ki egy bizonyos jövedelemre,

- valamely ország jelentős mértékű személyi, vagy társasági jövedelemadót vet ki, de az adórendszer a vizsgált jövedelmet nem vagy, csak alacsony mértékben adóztatja,
- valamely ország jelentős mértékű személyi, vagy társasági jövedelemadót vet ki, de az alkalmazandó általános adómérték az adott szintre vonatkozóan alacsonyabb, mint a másik országban.

Az első kategória eszerint az adóparadicsomokat, a második a káros hatású kedvezményes adóztatást alkalmazó országokat jelenti, míg a harmadik kategóriával csak annyiban foglalkozik az OECD tanulmány, amennyiben az ilyen adórendszerek más káros vonásokat is felmutatnak. Hozzáteesszük, alapvetően nem határozható meg egy olyan minimális adómérték, amelynél alacsonyabb adó alkalmazása már káros gyakorlatnak minősül. A vizsgálat kiindulópontja minden esetben az alacsony vagy a 0%-os adómérték, ezt követi az egyéb tényezők vizsgálata (pl. információcsere lehetőségének kizárása vagy korlátozása).

### Adóparadicsomok

Az adóparadicsomok a pénzügyi és egyéb szolgáltatási tevékenységek ösztönzésére “rendezkednek be”. Ezt adójogi és más ösztönzők, csekély adminisztrációs terhek, széles körű banktitok és fejlett tőkepiaci infrastruktúra biztosításával érik el. Hármast célt szolgálnak:

- lehetőséget nyújtanak a passzív befektetésekre,
- lehetővé teszik a csak papíron létező nyereségek könyvelését,
- valamint biztosítják a befektetők számára, hogy ügyleteik, különösen a bankszámláik, ne legyenek hozzáférhetőek az adóhatóságok számára.

Az adóparadicsomok azonosítására számos tényezőt sorol fel a Jelentés.

- Ha valamely jövedelemre nincs megállapítva adókötelezettség, vagy az adómérték csekély, és az adóelkerülés nulla kulcsos vagy dominál adózású formáját maga a joghatóság kínálja fel, akkor az adóparadicsomi jelleg egyértelműen megállapítható.
- Másik kulcsfontosságú tényező lehet az adóparadicsomi jelleg bizonyítására olyan gyakorlat fenntartása, amely lehetetlenné teszi a hatékony információcserét. Amennyiben ez széles körű adat- és banktitok-védelemmel párosul, az adóelkerülés mellett a pénzmosásra is lehetőséget adhat.
- A jogalkotási és alkalmazási előírások működése átláthatóságának és a valós gazdasági tevékenység megkövetelésének hiánya arra enged következtetni, hogy a befektetés vagy tranzakció pusztán adózási célok által vezérelt.

A fentiek alapján Magyarországnak az alacsony mértékű társasági adómérték ellenére is van esélye, hogy ne minősüljön adóparadicsomnak a fenti értelemben. Az adóhatóság jogkörének állandó bővítésével, az adat- és banktitok-védelem szűkítésével, a magyar jogalkotás már majdnem “átesett a ló túloldalára”. A 18%-os adómérték pedig - bármilyen alacsony is - azért nem nevezhető jelképesnek. Igen, de ha nem minősülünk adóparadicsomnak, akkor nem-e minősülünk káros hatású kedvezményes adórendszernek?

A káros hatású kedvezményes adórendszerek azonosításának négy lényeges tényezőjét állapítja meg a Jelentés. A kiindulási alap ebben az esetben is az alacsony vagy a 0%-os adómérték alkalmazása a vizsgált jövedelemre, de emellett a továbbiakban felsorolt kritériumok közül legalább még egynek érvényesülnie

kell, hogy az adórendszert káros hatásúnak minősíthessük. A figyelembe veendő kritériumok eszerint a következők:

- A releváns jövedelemre alkalmazott csekély vagy 0%-os adóteher az adómérték meghatározásának vagy az adóalap szűkítésének eredménye.
- A kedvezményes adózási szabályok nem érvényesülnek a hazai piacon. Ez vagy azt jelenti, hogy a belföldi illetőségűek a kedvezményeket nem vehetik igénybe, és ezáltal a hazai adóalap védve van, vagy azt, hogy a kedvezményezett vállalkozások nem tevékenykedhetnek a hazai piacon, így védve a hazai vállalkozásokat.
- Előfordulhat az is, hogy a hazai pénzügyi rendszer védelme érdekében az előbbi körbe tartozó tranzakciók esetében korlátozzák a hazai valuta használatát. A saját gazdaság ilyen módon való “elbástyázása” valószínűvé teszi a káros hatásokat. Mindegyik esetben a kedvezményezett vállalkozások úgy használják ki az infrastrukturális előnyöket, hogy azokért sehol sem fizetnek.
- A közigazgatási és általában a jogalkalmazási gyakorlat átláthatóságának hiánya az ilyen adórendszerekre is jellemző lehet. Az információcsere korlátozott lehetősége káros adózási gyakorlatot feltételez, különös tekintettel a banki információra. Ugyanígy káros gyakorlatra utal, ha a társaságok nem kötelesek éves mérlegüket közzétenni, vagy a részvényesek körét nem kötelező regisztráltatni.

E tekintetben már nem annyira egyértelmű a helyzet, mint az adóparadicsom státusz vizsgálatánál. A második jellemző kapcsán ugyanis Magyarországon is felfedezhetjük az off-shore cég hazai megfelelőjét, amit a társasági és osztalékadó törvény “külföldön tevékenységet végző”-nek nevez. Ez az “off-shore” csak külföldön végezhet kereskedelmi tevékenységet, a

társasági adója pedig a 18% helyett csak 3%! Sőt az 1999 január 1-től hatályba lépő módosítások hatására (ugyanis a vállalatcsoporton belüli hitelezés, pénzügyi lízing nem minősül majd hitelintézeti tevékenységnek) Magyarországon lehetőség nyílik arra, hogy külföldiek által alapított “off-shore” cégek jöjjenek létre, amelyek célja a vállalatcsoporton belüli hitelezések, finanszírozások bonyolítása lesz (“treasury companies”).

Ugyanakkor meg kell említenünk, hogy a magyarországi társasági osztalékadó alapjának meghatározásánál általában a kapott osztalék adóalapcsökkentő tényező, kivéve ha azt ún. “ellenőrzött külföldi társaságtól” kapjuk. Ellenőrzött külföldi társaság (a társasági adótörvény fogalom-meghatározása szerint) pedig az a külföldi személy, amelynek székhelye olyan államban van, ahol a külföldi személy jövedelemére jogszabály nem ír elő társasági adó vagy annak megfelelő adókötelezettséget, vagy az adóévre előírt adómérték legfeljebb 10% (kivéve, ha van kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásáról egyezmény a két ország között).

Jelenleg 39 ilyen országot ismerünk a világon, amelyek megfelelnek a fenti meghatározásnak (a 8011/1997.(XII.31.) PM tájékoztató tartalmazza is ezen országok listáját, amelyben szerepelnek ismertebb országok, mint pl. Bermuda, a Csatorna-szigetek, Liechtenstein, Panama vagy Salvador és kevésbé ismertek, mint pl. Niue, St.Kitts és Nevis, Turks és Caicos, Vanuatu, Seychelle-szigetek stb. /ezen utóbbiak jó példák arra, hogy egyes adószakértőknek miért tágabbak a földrajzi ismereteik.../

A fentiek alapján is azt kell, hogy mondjuk, hogy adórendszerünk alapján véve nem minősül káros hatásúnak. Mind a számviteli törvény (éves beszámoló közzétételi kötelezettség) mind az adótörvények (lásd fent a társasági adóról írtakat), és e szempontból különösen az adózás rendjéről szóló törvény tartalmaz olyan szabályokat (amelyek pl. biztosítják a jóhiszemű joggyakorlást adóelkerülés tekintetében), amelyek azt támasztják alá, hogy magyarországi adórendszer nem káros hatású. A fentiek ismerete nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy hazánk tárgyaló delegációja meg tudja védeni a viszonylag alacsony mértékű adókulcsot, így továbbra is kedvező adózási környezetet biztosítva a hazai vállalkozásoknak.

## **VI. Következtetések**

A dolgozatnak a bevezetésben bevallott célja volt, hogy a magyar adójogalkotás bemutatása mellett rámutasson azokra a jelenlegi európai folyamatokra is az adójogalkotás terén, amelyeket a magyar jogalkotásnak (is) figyelembe kell vennie az adóra irányuló európai harmonizációs törekvések során.

A magyar fő adókkal és a helyi adóval foglalkozó fejezetek jelezték, milyen fejlődési stádiumban van a magyar adójogalkotás. Megismerhettük milyen fejlődésen ment keresztül eddig, és hogy milyen irányokban kell a jogalkotónak gondolkodnia, dolgoznia az Európai Unió csatlakozás vonatkozásában.

Megállapítottuk, hogy maga az EU sem rendelkezik egységes adójoggal, a hazai adójogalkotás termékeinek nagy része “túl fogja élni” a csatlakozási tárgyalásokat. Ez azonban nem jelenti



azt, hogy különösképpen egyes adóknál (áfa, jövedéki adó) ne kelljen különös figyelemmel kísérni az alakulóban lévő EU adójogot, és hogy más adókban (pl. társasági és osztalékadó) ne lenne kisebb nagyobb változtatásokat sürgető feladat.

A **személyi jövedelemadó** kapcsán megállapítottuk, hogy a nemzetközi harmonizáció fontos lépése volt az új termékazonosító rendszerre való áttérés. A nemzetközi harmonizáció mellett volt “belső” harmonizáció is, amely elemeként a piacgazdaság egyes új jelenségeihez, továbbá a változó jogszabályokhoz történő igazodásra, egyes kiskapuk bezárására került sor. A módosítások kidolgozása során a középtávú adópolitikai koncepció követelményei, céljai is figyelembe lettek véve.

A személyi jövedelemadó rendszerében nem várható nagyobb változás az EU csatlakozásnak betudhatóan. A tervezett ún. 2000-es “adóreform” személyi jövedelemadót érintő része nem annyira az európai adóharmonizáció miatt fog változni, hanem inkább a kormány hazai adópolitikája miatt.

A **társasági adó** kapcsán megemlítettük, hogy az EU csatlakozási folyamat során még erőteljesebben hangsúlyos lesz az, hogy a magyar társasági adókulcs rendkívül alacsony, Európában majdhogynem “adóparadicsom”-i állapotokat idéz, és hogy több jogcímen is lehet 100%-os társasági adókedvezményt szerezni. Várható tehát a társasági adó mértékének növekedése és a kedvezmények csökkentése. Megjegyeztük azonban azt is, hogy európai szinten nincs egységes adókodeks, így a derogációra sokkal nagyobb lehetőség van.

Az **általános forgalmi adóval** foglalkoztunk legrészletesebben, hiszen elemzéseink szerint ez a legeurokomformabb fő adónk.

Az áfa-törvény 1993. január 1-i hatályba lépésekor már nagyfokú harmonizációt mutatott az Európai Unió hozzáadott érték típusú adórendszerekre előírt ajánlásával (77/388.EGK.sz. 6. Irányelv), és az azóta történt évenkénti módosítások is a további közelítést célozták. A szabályozás érdemi átalakítása tehát továbbra sem volt indokolt, 1999. évre is megőrizhető az áfa-rendszer évek óta tapasztalt stabilitása. A kedvezményes kulcsú (12%) besorolás tekintetében is az áfa törvény jórészt az Európai Unió normáit követi.

A **jövedéki adóhoz** kapcsolódó jogalkotásban szintén már a kezdetektől “tetten érhetjük” az Európai Unió csatlakozáshoz kapcsolódó szempontok maximális figyelembe vételét.

Az új szabályozás alapeleme az adóraktár jogintézménye. Az Európai Unióban a jövedéki termékeknek a tagállamok közötti szabad áramlása és az elfogadott adóztatási elv érvényre juttatása az adóraktári rendszeren keresztül valósul meg. Ezért az Európai Unió harmonizált jövedéki adórendszerébe való beintegrálódásunk alapvető feltétele, hogy a csatlakozáskor már működjön az adóraktári rendszer, amelyre ráépülhetnek a tagállamok közötti termékmozgást biztosító, a közösségi irányelvben rögzített szabályok.

A **fogyasztási adó** jelenlegi rendszere, megítélésünk szerint, viszonylag változatlanul túlélheti a csatlakozási tárgyalásokat.

Az EU-csatlakozás tárgyalásai érintik a **helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát** is. Itt röviden arról

van szó, hogy a nem távoli jövőben biztosítani kell a közösségi jog közvetlen hatályának érvényesülését, annak elsőbbségét és az ún. előfoglalás elvének alkalmazását is. Ez gyakorlatilag az önkormányzati rendeletalkotás jelenlegi szabályainak felülvizsgálatát, annak a közösségi joggal való harmonizálását igényli.

Szintén EU ügy lehet a bármely állami forrásból nyújtott, vállalkozói versenyt torzító támogatás tilalmának kérdése, amelyet az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett Európai Megállapodás 62. cikkelye és annak 2. jegyzőkönyve 8. cikkelye tartalmaz. A vállalkozókat terhelő **helyi adóknál** (elsősorban a helyi iparüzési adónál), ha áttételesen is, de felvetődhet a mai szisztéma szerinti kedvezmények, mentességek újragondolásának a szükségessége.

Aktualitása a dolgozat témájának ebben az időszakban még hatványozottabban fennáll, hiszen ahogy a IV. fejezetben bemutattuk, Magyarország 1998. második felében a tárgyalások "screening" szakaszában tartott, ahol mind az EU mind pedig Magyarország ismerkedett a másik tárgyaló fél adójogával. Emlékeztetőül, a tárgyalások alapvetően három szakaszra oszlanak: az első szakasz, az ún. screening során a jelölt országok delegációja, valamint a Bizottság képviselői áttekintik az adott szakterületet érintő közösségi joganyagot, tisztázzák az értelmezéssel esetlegesen felmerülő problémákat.

A csatlakozási tárgyalások második szakasza 1998 őszén indult, és a screening multilaterális tárgyalási formájával szemben bilaterális alapon zajlik. Ennek során kerül sor majd a szakmai problémák azonosítására, tisztázására. Ebben a szakaszban a delegációknak már közölniük kell tárgyalási

pozíciójukat (hazai jogharmonizáció állása, annak elmaradása esetén van-e az átvételre nemzeti program, derogációk kérdése stb.).

Ebbe a második szakaszba úgy léphet be az ország, ahogy a dolgozat bemutatta, hogy az ÁFA törvény vagy például a Jövedéki adó törvény már egészen "európai". A jövedelemadók terén - mint a fentiekből megtudhattuk - jelenleg nincsenek erős harmonizációs törekvések. A társasági adóban a legvalószínűbb változások majd a társasági adómértéket (emelni fogja) és az adókedvezményeket (csökkenti, eltörli) érinthetik. A személyi jövedelemadó, úgy véljük, meg fogja őrizni viszonylagos függetlenségét, a hazai adójogalkotási törekvések érvényesülhetnek.

Összességében, véleményem szerint a magyar adójogalkotás - különösen az elmúlt 10 év eredményeit tekintve - elérte azt a fejlettségi fokát, amely képessé teszi a viszonylag egyszerű átmenetre, az Európai Unió harmonizációs törekvéseinek is megfelelően. Mégis, álljon itt összefoglalásképpen, hogy adószempontból melyek azok a főbb problémák, amelyekkel a tárgyaló delegációnak (és adórendszerünknek) szembe kell néznie:

1. Az európai jogi harmonizációtól függetlenül a magyar fiskális jogrend alapvető fogyatékosága az, hogy Magyarország nem kötött két- vagy többoldalú egyezményeket adóügyi jogsegélyről,
2. - Az ÁFA alap szűk, mivel túl széles a mentesített és mérsékelt kulccsal adóztatott szolgáltatások köre, viszont az alkalmazott mértékek túlságosan is magasak.

- Tekintettel, a tárgyi mentesség adóalanyok szerinti differenciált közösségi jogi szabályozására, e tekintetben a magyar ÁFA törvény továbbfejlesztendő.

- Csatlakozás esetén Magyarországnak is alkalmaznia kell az átmeneti rendszer szabályait, ideértve a közösségi beszerzés és a közösségi értékesítés intézményeit, továbbá az adómértékek harmonizálására vonatkozó előírásokat is. Ugyancsak időszerű lesz az egységes közösségi adó-nyilvántartási rendszerhez való kapcsolódás.

3. - A bérbeszámítás esetében nem EU-konform az a magyar megoldás, hogy nem minősül bérnek a nem belföldi illetőségű munkáltatótól származó jövedelem.

- A bankkamat mentesítése a személyi jövedelemadó alól nem tartható fenn.

- Biztosítani kell a kisvállalkozások számára azt, hogy az egyéni vállalkozás társasággá alakítása ne járjon külön adóteherrel.

- A Magyarországon jelenleg érvényes 18%-os társasági adómérték messze elmarad az előírányzott névleges minimumtól.

- A Fúziós Irányelv értelmében vett beolvadás, összeolvadás és szétválás a magyar jogban is részletesen van szabályozva, ellenben nincs Magyarországon önálló szabályozás arra az esetre, amikor a száz százalékos leányvállalat beolvad az anyavállalatba, továbbá nincs magyar szabályozás a részvénycserére, végül a magyar jog nem rendelkezik vállalati fiókok átadásáról sem.

- Az újra befektetés esetén az amortizálható és nem amortizálható tőkejavak esetében egyaránt biztosítani kellene a társasági adóalanyok számára azt, hogy pótlás esetén a

tőkenyereség ne minősüljön realizáltnak, hanem a keletkező adó halasztható legyen.

- A tőkenyereség adóztatása esetén egységesen biztosítani kell az inflációs indexálást, továbbá a tőke értékvesztés legyen általánosan beszámítható a tőkenyereségbe.

4. - A helyi vállalkozási adó (iparüzési adó) ugyanazon adóalap figyelembevételével legyen kiszámítható, mint a központi vállalkozási nyereségadó (társasági adó).

- Az állami támogatások rendszere sok tekintetben nem eléggé áttekinthető

Továbbá számunkra is talán még az egyik legérdekesebb nyitva maradó kérdés az, hogy a bírói gyakorlat hatása az adójogalkotásra hasonló "lendülettel" fog-e előretörni a jövőben. Ma úgy látszik, hogy az EU komformabb adójogszabályokkal ma több esetlegesen vitás és nem egyértelmű szabályozás fog megszűnni (pozitív irányban változni), amely egyúttal minden valószínűség szerint az egységes(ebb) bírói gyakorlat kialakulásához vezet.

Másfelől, erősítve ezt a folyamatot, maga az a tény, hogy EU harmonizáció történik, azt is jelenti, hogy a magyar adójogszabályokban megjelennek olyan szabályozások (lásd jövedéki törvény) amelyek már több éve évtizede léteznek az európai uniós tagállamok jogában, amely mögött hatalmas tapasztalat van (jogszabálmódosítások, jogszabályt formáló bírói gyakorlat stb.). Ez "megspórolja" az országunknak azt, hogy a maga adójogi gyakorlatán, bírói gyakorlat útján való "természetes evolúció" során jusson el jól működő, bevált adójogi intézményekhez.

Végszóként ismét a következőkre hívnánk fel a figyelmet: az adózás az EU-n belül (is) a tagállamok szuverenitásának körébe tartozik. Az adóharmonizációhoz így az EU-n belül is egyhangúság kell. Egy EU tételes jogi alap, minden eddigi próbálkozás ellenére, nem tudott kialakulni. 1990-ig ugyanis volt egy ilyen, az EU tételes jogi alap létrehozására irányuló törekvés, azonban egy 1990-es bizottsági irányelv (a társasági adóhoz kötődően) új koncepciót állított és kimondta: ne legyen közös tételes jog ("Brüsszel nem egy törvénygyár"), hanem arra kell ügyelni, hogy a nemzeti törvények átláthatóak legyenek és illeszkedjenek egymáshoz. Ebből a körből csak az USA mintájára lehetne kilépni. Az USA-ban szövetségi szinten létezik egy ilyen "törvényalap", az Internal Revenue Code (az adóbevételi kódex), amely minden tagállamra kötelező. Ezt az alapjogi keretet az EU-ban tanácsrendeleti szinten lehetne megvalósítani a tagállamok akaratának megfelelően, ehhez azonban komoly politikai konszenzus szükségeltetik. Ez egyébként nemcsak az adózás területére érvényes, de itt különösen hangsúlyosan jelentkezik.

Amíg egy ilyen politikai konszenzus lehetősége nem körvonalazódik, addig nem "reménykedhetünk" egy közös EU tételes jogi alap megalkotásában. Ezért nem is volt különösen érdemes párhuzamokat vonni a dolgozatban az EU tagállamok adóival, a hangsúlyt inkább arra fektetnénk, hogy az eltéréseknek (derogáció) is lehetnek létjogosultságai a csatlakozást követő években is. Hogy ez hány évet jelent majd, az a tárgyaló delegáció hozzáértésén, ügyességén is múlik.

A dolgozat olvasója pedig ezen a ponton - minden reményünk szerint - úgy érzi, hogy a fejezetek témáinak áttanulmányozásával (amelyben, részleteiben megismerkedhetett a magyar adójogalkotással és az EU vonatkozásokkal is) maga is részt vett egyfajta "screening" folyamatban.



## Fontosabb forrásmunkák jegyzéke

- ◆ A pénzügyek jogi szabályozásának alapjai. Budapest, Pénzügyi és Számviteli Főiskola
  
- ◆ Adóreformok a piacgazdaságba való átmenet során: a fő kérdések. In: Szociálpolitikai Értesítő 1993/1. 475 - 494.
  
- ◆ Andrási János - Karácsony Imréné: Személyi jövedelemadó. In: Adójog. Kommentár a gyakorlat számára, HVG-ORAC Budapest, 1994-1997.
  
- ◆ Andrási János - Karácsony Imréné: Személyi jövedelemadó. In: Az új adójog magyarázata 1997. HVG-ORAC Budapest, 1997.
  
- ◆ Andrási Jánosné, Gódor Sándorné, Lepsényi Mária, Mészáros Gyuláné: Személyi Jövedelemadó '98 (KompKonzult)
  
- ◆ Apatini Kornélné: Az adóreform árrendszerei összefüggései Pénzügyi Szemle, 1987. 8-9. szám
  
- ◆ Aula Kiadó, Budapest, 1994: Az államháztartásról közigazgatási és jogi szempontból
  
- ◆ Balázs Ágnes: Gondolatok az adóreformról Pénzügyi Szemle, 1987. 6. szám
  
- ◆ Bankman, Joseph-Griffith, Thomas: Is The debate between an income Tax and a consumption tax? Does it matter?

- ◆ Bannock, Graham: Taxation in the European Community. The small Business Perspective. PCP Ltd., London, 1990.
- ◆ Bársony Farkas - Horváth Sándor: Az USA adórendszere (Pénzügyi Szemle, XLI. Évfolyam 1996. március)
- ◆ Csátaljai Zsuzsanna, Gayerhoszné Hajós Zsófia, Sike Olga: A módosított ÁFA törvény '98 (KompKonzult)
- ◆ Deák Dániel: Nemzetközi adózás
- ◆ European Tax handbook. (Editor: Kestli, Juhani) IBFD, Amsterdam, 1995.
- ◆ European Tax Handbook. (Editor: Kestli, Juhani) IBFD, Amsterdam, 1995.
- ◆ Exner Kornél: Magyar Pénzügyi jog, 1901 és 1910
- ◆ Fehérvári István: A helyi adókról (Adó, XII. évfolyam 7. szám)
- ◆ Fekete Zsuzsanna, Futó Gábor, Vámosi-Nagy Szabolcs: A bérelszámolás
- ◆ Földes Gábor: Pénzügyjog I-II. 1997.
- ◆ Goode, Richard: Key Issues in The Reform of Personal Income Taxes. In: The Personal Income Tax. Phoenix from The Ashes. (Szerk.: S. Cnossen és R. M. Bird) North-Holland (Elsevier), 1990.

- ◆ Helyi adók. In: Nagy Tibor - Tóth János - Nagy Árpád: pénzügy jog. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1993.
- ◆ John L. Kramer, Lawrence C. Philips: Prentice Hall's Federal Taxation
- ◆ Kállai Lajos: Vállalati és szövetkezeti jövedelemszabályozás a gyakorlatban KJK, 1983.
- ◆ Kamarás Klára: A hozzáadottérték-adózás és a külkereskedelem. Pénzügyi Szemle, 1986/2
- ◆ Kay, J.A. - King, M.A.: The British Tax System. 5<sup>th</sup> ed. Oxford Univ. Pr. (1991)
- ◆ Kay, John Alexander-King, Mervyn A: The British Tax System. 5<sup>th</sup> ed. Oxford Univ. Pr. (1991)
- ◆ Keményfy István: Forgalmi adó rendszerünk reformjának néhány összefüggése. Pénzügyi Szemle, 1987 7. szám
- ◆ Kenneth W. Clarkson, Roger LeRoy Miller, Gazlord A Jentz, Frank B. Cross: West's Business Law
- ◆ Kmety Károly: A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve 1897, a 7. Kiadásban a pénzügyi jog külön kötetben, 1927.,
- ◆ Kornai János- Matits Ágnes: A vállalatok nyereségének bürokratikus újraelosztása. KJK Budapest, 1987
- ◆ Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó: ÁFA 1998.

- ◆ Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó: SZJA 1998.
- ◆ Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó: Társasági adó 1998.
- ◆ Márffy Ede: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog, 1925
- ◆ Mariska Vilmos: A magyar pénzügyi jog kézikönyve. 1. Kiadás 1875, 8. Kiadás 1905.
- ◆ Messere, K. C.: Tax Policy in OECD Countries. IBFD, Amsterdam, 1993.
- ◆ Messere, K.C.: Tax Policy in OECD Countries, IBFD, Amsterdam, 1993.
- ◆ Meznerics - Nagy: Pénzügyi jog. Állam-, Jogtudományi Enciklopédia II. köt. 1980.
- ◆ Meznerics Iván: Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodás rendszerében, 1969.
- ◆ Oblath Gábor: A hozzáadottérték-adó (TVA) jellege, hatásai és hazai bevezetésének egyes kérdései KOPINT, 1984. február
- ◆ Owens, Jeffrey - Whitehouse, Edward: Tax reform for The 21 st Century. Bulletin for International Fiscal Documentation 1996. 11/12. 538-547.

- ◆ Őry Tamás: Az EU csatlakozási tárgyalások előzményei, folyamata, az európai integrációs ügyek kezelésének kormányzati struktúrája - adózási szempontból is (Adóvilág II. évfolyam 7. szám)
- ◆ Pechman, Joseph A.: Tax Teform, the Rich and The Poor. 2. Kiadás, Brookings Institution, Washington D. C. , 1990.
- ◆ Pénzely Márta. Általános forgalmi adó. In: Az új adójog magyarázata 1997. HVG-ORAC, Budapest, 1997.
- ◆ Peters, B. Guy: The Politics of Taxation. A Comparative Perspective, Oxford, 1991
- ◆ Plasschaert, Sylvain R. F. : Schedular, Global and Dualistic Patterns of income Taxation. IBFD, Amsterdam, 1988.
- ◆ Pölöskei Pálné - Szolnoki Béla: Társasági adó. In: Az új adójog magyarázata 1997. HVG-ORAC Budapest, 1997.
- ◆ Pölöskei Pálné: Társasági és osztalékadó '98 (KompKonzult)
- ◆ Samuelson, P.A. - Nordhaus, W.D.: Közgazdaságtan I-III. KJK. Budapest 1998.
- ◆ Steuerrecht (begr. Klaus Tipke, fortgef. Joachim Lang 15., teljesen átdolgozott kiadás. V.O. Schmidt KG., Köln, 1996.
- ◆ Surányi Imréné-Koncsár Zoltán-Herczog László: Mit kell tudni a személyi jövedelemadóról (Ötlet, 1987)

- ◆ Szakács Imre: Adózás A-tól Z-ig 1997.
- ◆ Tóth János: A lakosság adói. KJK, Budapest, 1977
- ◆ Tóth János: Vállalati adók és alapok. KJK, Budapest, 1982.
- ◆ U.S. Master Tax Guide (Commerce Clearing House, inc.)
- ◆ Verzál: Az új adótörvény és a kapcsolódó jogszabályok 1998.
- ◆ Verzál: Kézikönyv az 1998. évi ÁFA alkalmazásához (fogyasztási adó, fogyasztói árkiegészítés, jövedéki adó)
- ◆ Verzál: Társasági és osztalékadó törvény 1998
- ◆ Williams, David W.: Trends in International Taxation. IBFD, Amsterdam, 1991.
- ◆ Williams, David W.: Trends in International Taxation. IBFD, Amsterdam, 1991.





